



Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena

No.6

La Competitividad de Cartagena de Indias: Análisis de la articulación entre la educación y la economía

Alberto Abello Vives, Elvira Balseiro Gutiérrez y Dairo Novoa Pérez

Edición y actualización: Alberto Abello Vives y Jorge Navarro España

Octubre de 2006



La *Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena* es una publicación de la Alianza del Observatorio del Caribe Colombiano y la Cámara de Comercio de Cartagena que tiene por objeto contribuir a la reflexión sobre los elementos que determinan la competitividad de Cartagena, integrando los resultados de diversos esfuerzos investigativos que enriquecen una visión integral de la misma.

La competitividad de Cartagena de Indias: análisis de la articulación entre la educación y la economía

Autores: Alberto Abello Vives, Elvira Balseiro Gutiérrez y Dairo Novoa Pérez
Edición y actualización: Alberto Abello Vives y Jorge Navarro España.

Este artículo resume las principales conclusiones del estudio *Análisis de las relaciones y estrategias de intervención entre los sistemas educativo y económico de Cartagena de Indias*. Las conclusiones más relevantes del estudio, para lograr que el sistema educativo de la ciudad pueda coadyuvar al objetivo de hacer de Cartagena una ciudad competitiva, aconsejan incrementar y universalizar el nivel de la calidad de la educación, estrechar los vínculos entre las aulas y las empresas, fortalecer institucionalmente la Secretaría de Educación del Distrito, enfocarse en los hechos conexos a los procesos educativos, tales como los materiales pedagógicos y el estado de nutrición de los educandos, así como consolidar los procesos de encadenamiento productivo en todos aquellos sectores que resultan vitales para la economía de la ciudad.

PALABRAS CLAVE: SISTEMA EDUCATIVO, ESTRUCTURA CONOMICA, PROCESOS EDUCATIVOS.

CLASIFICACIÓN JEL: I20, I21, I28, R20.

ISSN: 1909-0587



Sección 1

1. El sistema educativo del Distrito de Cartagena

1.1 Análisis de los indicadores educativos del Distrito de Cartagena	9
1.1.1 Cobertura educativa del Distrito de Cartagena	10
1.1.2 Eficiencia del sistema educativo del Distrito de Cartagena	13
1.1.3 Calidad del sistema educativo del Distrito de Cartagena	17
1.1.4 Relación alumno docente	22
1.2 Formación en competencias básicas	23
1.2.2.1 Recursos de dotación	26
1.2.2.2 Computadores	27
1.2.2.3 Talleres	30
1.2.2.4 Bibliotecas	32
1.2.3 Jornada escolar	35
1.3 Equidad	36

Sección 2

2. Análisis de las condiciones socio-económicas y el sistema económico de la ciudad	38
2.1 Condiciones de educabilidad	38
2.1.1 Problemas del tejido social	38
2.1.2 Características de salud	40
2.1.3 Características sociales de la población en el Distrito	40
2.1.4 Otras anotaciones acerca de la situación social en Cartagena	44
2.2 La producción y estructura económica de Cartagena	45
2.2.1 Precisiones históricas	45
2.2.2 La producción bruta aproximada de Cartagena	47
2.2.3 La tasa de crecimiento del producto interno bruto	49
2.2.4 El producto interno bruto de Cartagena por sectores económicos	50
2.2.5 El producto bruto per cápita de Cartagena	51

Sección 3

3. Relaciones entre los sistemas educativo y económico de Cartagena de Indias	53
3.1 Educación técnica hacia el sector productivo	53
3.1.1 Programas de capacitación técnica	
3.2 El recurso humano del sector productivo y sus requerimientos de formación	55
3.2.1. Programas desarrollados por el sistema productivo hacia el sistema educativo	56
3.3 Validación de las Hipótesis centrales del estudio	57
3.3.1 Hipótesis centrales del estudio	57
3.3.1.1 Primera hipótesis	57
3.3.1.2 Segunda hipótesis	58
3.4 Estrategias de intervención	59

Introducción

En el marco de la “*Alianza por la Equidad de Oportunidades Educativas y la Competitividad Regional*”, se realizó en Cartagena el estudio de caso *Análisis de la articulación y estrategia de intervención de los sistemas educativo y económico para el desarrollo competitivo del distrito*”, cuyo informe final fue presentado en 2003. Esta *Alianza* surgió como una respuesta a la necesidad de identificar e implementar estrategias que permitan a los sistemas educativos de los territorios ir a la par con los requerimientos de mejoramiento de la competitividad regional; y también contribuir a que los sistemas económicos regionales se definan y perfilen, basados en las necesidades de desarrollo y formación de los ciudadanos. De la *Alianza* hicieron parte las gobernaciones de Antioquia, Caldas, Santander, Cundinamarca, el distrito de Cartagena y los municipios de Manizales, Medellín y Pasto, así como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Durante 2003 se llevaron a cabo los distintos estudios de caso de las articulaciones y estrategias de intervención entre los sistemas económico y educativo de cada una de estas entidades territoriales, incluida Cartagena de Indias. Estos estudios se desarrollaron con el fin de mejorar la comprensión de las relaciones que se dan entre estos dos sistemas (educativo y económico). El propósito nacional de la investigación contempló la búsqueda de estrategias capaces de encauzar a las entidades territoriales involucradas en la senda de un desarrollo competitivo basado en una educación pertinente, universal y con criterio de equidad.

La metodología del estudio de caso en Cartagena comprendió un diagnóstico educativo y económico de la ciudad basado en fuentes secundarias. También se realizó una investigación cualitativa exploratoria y participativa que comprendió, por un lado, la aplicación de cuestionarios a rectores, docentes y estudiantes de 17 instituciones educativas oficiales y privadas que atendían a distintos estratos sociales de la ciudad, así como de variado desempeño en cuanto a calidad educativa. De otro lado, también se aplicaron encuestas a empresas en los sectores de refinación de petróleo, sustancias químicas, alimentos, actividad portuaria, turismo, además de gremios y entidades del gobierno local.

Las hipótesis de trabajo de las que se partió en el estudio fueron dos, que de forma resumida rezan así:

- Una oferta educativa pertinente y acorde con los requerimientos de productividad y competitividad de mediano y largo plazo es aquella que forma en competencias básicas, en la educación básica y en la media.
- Una oferta educativa pertinente, conforme con las exigencias del sistema productivo en el corto plazo, es aquella que forma en competencias laborales (considera la formación en conocimientos específicos en el marco de una formación que proporciona capacidad de aprender, de aplicar conocimientos y de ser un mejor miembro de la sociedad).

Estas hipótesis se plantearon partiendo de que la competitividad si bien es entendida en términos de desarrollo empresarial y económico, hay otros factores como la equidad y la sostenibilidad que son vitales a la hora de lograr la permanencia en los mercados. Si la

Serie de estudios sobre la competitividad de Cartagena No.6
La competitividad de Cartagena de Indias: análisis de la articulación entre la educación y la economía

competitividad se comprende de esta forma, su progreso será sostenido en el tiempo, en la medida que los beneficios que de allí se derivan puedan irradiarse a la sociedad, generando inclusión y bienestar social.

El presente documento es una versión abreviada y actualizada del informe final de dicha investigación. Principalmente constituye un esfuerzo comunicativo, dada la magnitud del producto final de este análisis. Como tal muestra y desarrolla los puntos considerados como centrales. No obstante, se aconseja no dejar de lado la lectura de los documentos completos del informe final de esta consultoría.

El período de estudio de la versión inicial comprendió el período entre 1999 y 2001, y en este documento se actualizan los datos sobre el sistema educativo (disponibles) hasta 2004. La esencia del análisis de los datos no cambia, y se amplía con las cifras actualizadas. El documento comprende varias secciones. En la primera, dividida en dos partes, se realiza el análisis del sistema educativo, utilizando información primaria y secundaria. La segunda parte de esta sección analiza problemas específicos del sistema educativo a partir de los datos recolectados en 17 instituciones educativas seleccionadas durante la investigación. (Las instituciones fueron caracterizadas por el estrato al que pertenecen sus estudiantes, el carácter oficial o privado, los indicadores de calidad, el tipo de jornada que cumplen y el objeto de la formación). La segunda sección caracteriza el sistema económico y productivo de la ciudad. La tercera sección establece las principales relaciones e implicaciones entre los dos sistemas (educativo y productivo). Finalmente, la cuarta sección contiene conclusiones y recomendaciones, derivadas del desarrollo del documento.

Las variables estudiadas y que dan cuenta de la situación del sistema educativo son: cobertura educativa, tasas de eficiencia interna (deserción, repitencia y reprobación), calidad de la educación y formación en competencias básicas; que comprende la cantidad, calidad y adecuación de los insumos educativos, el perfil de los docentes y los procesos pedagógicos. Igualmente se trabaja las variables equidad o igualdad de oportunidades educativas para los niños y niñas del distrito; condiciones de educabilidad (características socio-económicas, culturales y familiares de los estudiantes); identidad institucional; la educación media-técnica; la formación en competencias laborales y por último la gestión educativa territorial.

Este estudio de caso de Cartagena fue realizado por el Observatorio del Caribe Colombiano y la Facultad de Ciencias Sociales y de la Educación de la Universidad de Cartagena, y se contó con la participación y apoyo de las Secretarías de Educación, de Planeación y de Participación y Desarrollo Social del Distrito, así como la Cámara de Comercio de Cartagena, entidad que haciendo parte de la alianza local por la competitividad recomendó en el marco de su convenio con el Observatorio del Caribe Colombiano, su incorporación como parte de la Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena. De ahí que se haya propuesto su actualización y difusión. A todas estas instituciones se les extienden agradecimientos por su participación.

Se le extienden agradecimientos especiales a Pilar Morad, Rosario Ricardo, Martha Laverde, Martha Madrid y a todos los docentes de la Universidad de Cartagena que colaboraron con esta investigación. Esta es pues, una publicación conjunta del Observatorio del Caribe Colombiano,

Serie de estudios sobre la competitividad de Cartagena No.6
La competitividad de Cartagena de Indias: análisis de la articulación entre la educación y la economía

la Cámara de Comercio de Cartagena, la facultad de Ciencias Sociales y de la Educación de la Universidad de Cartagena y la Alcaldía Distrital de Cartagena.

Información básica preliminar sobre la ciudad y el sector educativo

Cartagena tiene en 2005, según proyecciones del DANE 1.030.149 habitantes y a lo largo de la década anterior más del 91% de sus habitantes residieron en la zona urbana (entre 1995 y 2005).¹ El área de la ciudad se encuentra dividida en cinco zonas: la Zona Norte con 13% de la población, la Suroriental con 24,3%, la Suroccidental con 25,4%, la Centro con 20,1% y el Sistema de corregimientos con 14,2%.²

La estratificación socioeconómica de la ciudad está dividida en seis niveles. 80% de la población se encuentra en los estratos 1, 2 y 3, ubicados en toda la ciudad pero sobre todo en las zonas Norte, Suroriental y Suroccidental. Sólo 4% de la población pertenece al estrato 6 y reside en la zona Norte y en condiciones de alto bienestar. Los estratos 4 y 5 se encuentran en diferentes zonas de la ciudad, registrando un 15% del total.³

En la ciudad, la Secretaría de Educación Distrital (SED, de ahora en adelante), dependencia de la Alcaldía encargada del sector educativo, es el ente rector que en el marco de las políticas públicas descentralizadas debe orientar y dirigir las estrategias que le permitan a la ciudad consolidar acciones y programas para alcanzar los objetivos y las metas educativas, garantizando su continuidad y su sostenibilidad.

La SED interactúa en su gestión con otras secretarías y dependencias lo que le permite mostrar sus resultados. Entre estas se cuentan las Secretarías de Planeación, Hacienda e Infraestructura. Con la Secretaría de Planeación coordina programas y proyectos del plan sectorial, así como el desarrollo territorial del sector (Plan de Ordenamiento Territorial); con la Secretaría de Hacienda hace el seguimiento a los recursos financieros; con la Secretaría de Infraestructura, las construcciones y reparaciones escolares y con la Secretaría de participación y desarrollo, los diferentes proyectos para la atención social de las comunidades educativas.

La administración tiene la potestad de diseñar sus propias políticas y programas para desarrollar o complementar las políticas nacionales y el cumplimiento de los planes nacional y distrital de desarrollo. El marco regulatorio del sistema distrital de educación está regido por las directrices del Ministerio de Educación Nacional, contenidas en la Ley General de Educación (115/94), el Plan Educativo Decenal y la Ley 715 de 2001, que establecen la educación obligatoria para la básica primaria y secundaria, el incremento de los niveles de cobertura y la obligación de impartir una formación que proporcione a toda la población estudiantil iguales o semejantes oportunidades de aprendizaje y desarrollo individual y social.⁴

¹A partir de 2001, la población urbana pasó a constituir más de 92% del total.

²Al hacer el análisis de las desigualdades en materia educativa, el caso de Cartagena exige además de la consideración de las diferencias entre lo urbano y lo rural, la consideración del comportamiento entre los distintos estratos en el área urbana.

³ Plan de ordenamiento territorial de Cartagena de Indias, 2001

⁴ Las políticas particulares del Gobierno Nacional, se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo.

Serie de estudios sobre la competitividad de Cartagena No.6
La competitividad de Cartagena de Indias: análisis de la articulación entre la educación y la economía

En 2005, la población en edad escolar, es decir aquella que se encuentra entre los 5 y 17 años, fue de 263.629 y la población de menores matriculados fue de 254.772.⁵

Para atender la población estudiantil, el Distrito cuenta con 8.593 docentes, de los cuales 47,27% pertenecen al sector oficial, y 52,73% al privado, con una distribución porcentual por niveles de 15,2% en preescolar, 35% en básica primaria y 45,5% en secundaria y media. El total de centros educativos en el año 2005, es de 395 para los diferentes niveles; 85 pertenecen al sector oficial y 310 al sector no oficial.

El 99% de la financiación pública del sector proviene de la Nación (Sistema General de Participaciones, participación en los Ingresos Corrientes de la Nación-ICN, entre otros) y 1% de recursos propios (Distrito). Entre la Secretaría, las zonas educativas y las instituciones educativas se realiza la planeación, administración, evaluación y seguimiento del sector con funciones definidas para cada instancia.

⁵ Datos de la SED, basados en Sistema de información educativa RES 166, formularios DANE.

Sección 1

1.1 Análisis de los indicadores educativos del Distrito de Cartagena

Como se anotó antes, las proyecciones censales para el año 2005 dan cuenta de una población de 1.030.149 habitantes, de los cuales 952.855 se encuentran en el área urbana y 77.294 en la rural⁶. La diferencia entre la población urbana y rural es alta, con una proporción de 92% y 8% respectivamente, es decir que por cada 12 habitantes en la zona urbana, sólo uno vive en la zona rural. El mayor incremento de la población de Cartagena (17,43%) entre 1999 y 2005 se debió principalmente al aumento de la población urbana (21,81%), mientras que la población rural aumentó (8,31%). Buena parte de este incremento estuvo impulsado por procesos de inmigración, motivado por dos razones: la crisis económica de 1999 y el recrudecimiento del conflicto interno de Colombia.

Cuadro 1

Estructura de Población por edades simples en Cartagena 1999, 2004 y 2005

Rangos de edades	1999	2004	2005
Menos de 5 años	11,21%	10,31%	10,13%
5-6 años	4,35%	4,06%	3,97%
7-11 años	10,28%	10,08%	10,07%
12-17 años	12,00%	11,59%	11,55%
18-24 años	14,21%	13,43%	13,24%
25 años y más	47,94%	50,53%	51,04%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Cálculos con base en datos de DANE.

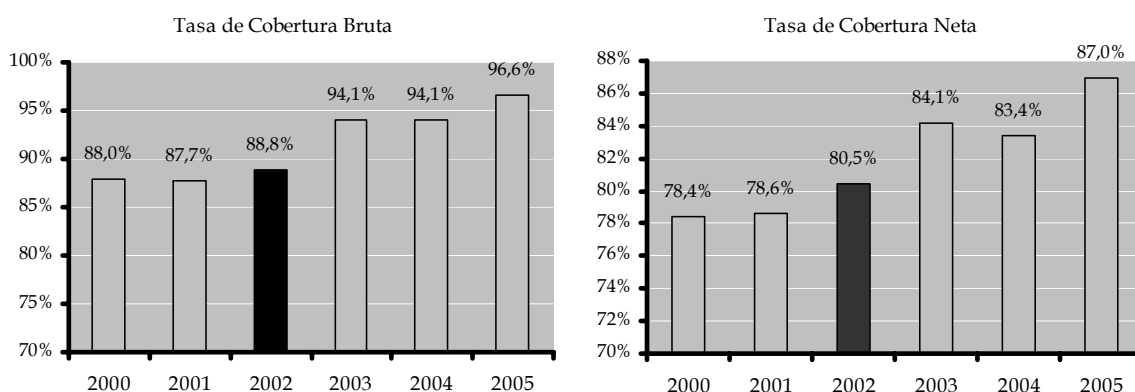
En el período considerado, las personas en edad escolar tuvieron una significativa participación en el total de la población de Cartagena, no obstante, que esta participación tendió a decrecer. En 1999, la población menor de 25 años era el 52% del total, pero disminuyó su participación a 48,96% en 2005, según los cálculos realizados con datos del DANE. A pesar de esta disminución, una buena proporción de la población es joven y por lo tanto se puede deducir que la ciudad va a experimentar una alta demanda de bienes y servicios sociales, entre ellos, educación y salud. Los dos grupos poblacionales que presentaron mayor tasa de crecimiento fueron los comprendidos entre 7-11 años y entre 12-17 años con 15,11% y 13% respectivamente. Los rangos 5-6 años y 18-24 años crecieron en este período 6,9% y 9,4%. Estos datos dan a entender que los niveles educativos cuya demanda creció más en este período fueron la básica primaria y la secundaria. Más aún, esto anticipa que habrá una presión por mayores cupos educativos en educación superior en los siguientes 5 o 10 años.

⁶ DANE. Proyecciones de población por área según municipios 1995-2005.

1.1.1 Cobertura educativa del Distrito de Cartagena ⁷

La tasa bruta de escolarización se utiliza por lo general como un indicador de oferta de la educación. La cobertura bruta es un indicador que resulta del cociente entre el total de personas que cursan estudios en determinados niveles y el total de personas que están en edad de cursar estudios. La cobertura neta por su parte es el cociente entre las personas que cursan grados a la edad pertinente y el total de personas que están en edad de cursar estudios. Generalmente las tasas de cobertura bruta presentan valores mayores que los de cobertura neta. En el Gráfico 1 se observan las tasas de cobertura bruta y neta de la ciudad de Cartagena.

Gráfico 1
Tasas de cobertura bruta y neta Cartagena. 2000-2005



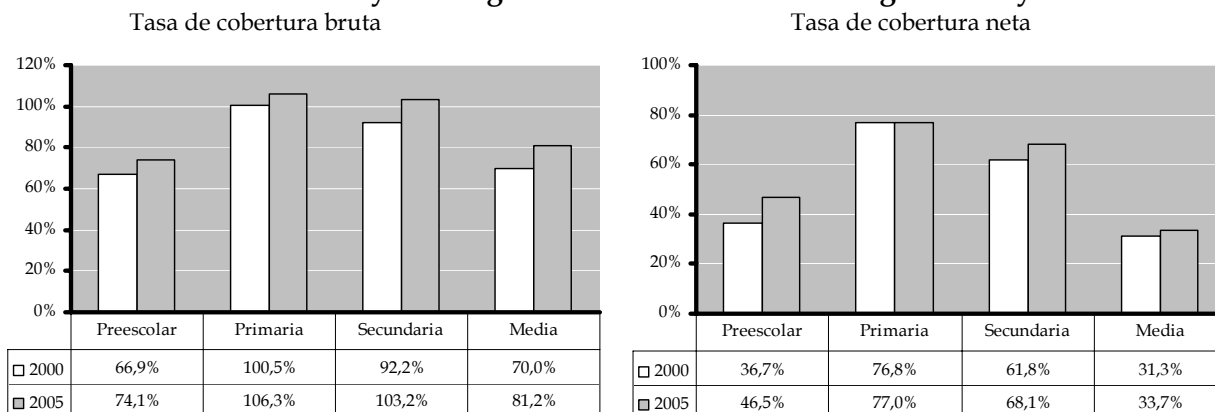
Fuente: Cálculos con base en datos de SED.

Este gráfico muestra cómo desde 2000 las tasas de cobertura bruta y neta en la ciudad han progresado de manera significativa. Entre 2000 y 2005 se ganaron más de ocho puntos porcentuales de cobertura bruta y algo más de nueve puntos en cobertura neta. Si bien la cobertura creció poco entre 2000 y 2002 (año de referencia de la investigación original), de allí en adelante los avances en los dos indicadores fueron significativos. Se debe anotar que los indicadores anteriores a 2000 mostraban retrasos notorios, por lo que desde mediados de los noventa hasta lo corrido de la primera década del siglo XXI, los mayores logros del sistema educativo de Cartagena se han dado en cobertura. En el siguiente cuadro se aprecian las tasas de cobertura según niveles educativos en Cartagena.

⁷ Se debe aclarar que algunas de las cifras que están publicadas en este estudio no coinciden con las cifras del estudio original. Aún con esto, la fuente de ambas cifras ha sido la Secretaría de Educación Distrital. También debe considerarse que dependiendo del mes de año en que se reciban las cifras, algunas de estas son provisionales, mientras que si se consultan estas mismas cifras al año siguiente, estas ya han sido completamente ajustadas. Aún con esta aseveración, la esencia del análisis no cambia en sus resultados gruesos.

Gráfico 2

Tasas de cobertura bruta y neta según niveles educativos. Cartagena 2000 y 2005



Fuente: Cálculos con base en datos de SED.

En cobertura bruta y neta, el nivel educativo de primaria básica presenta los avances más significativos. Por ejemplo, para 2005, la tasa de cobertura bruta de este nivel se encuentra por encima de 100%, si bien es cierto que se debe anotar que esta tasa involucra fenómenos de repitencia escolar y de extraedad.⁸ El otro nivel que le sigue en importancia en cuanto a ganancias en cobertura es el de secundaria. Esto puede ser explicado porque el mayor crecimiento de la población en edad escolar se dio en las personas aptas para cursar estos niveles. Los análisis hechos muestran que el mayor incremento en cobertura se ha presentado en el sector oficial en los cuatro niveles educativos. Entre 1998 y 2001, el comportamiento de la matrícula privada reflejó la crisis económica del país, pues presentó una caída significativa en todos los niveles, lo que significó que 22.441 estudiantes quedaran por fuera.⁹ Los datos muestran que los incrementos de cobertura desde 2002 han revertido la situación.

Si bien hasta 2001 la zona rural, mostró un comportamiento positivo en su matrícula, aún falta mucho por hacer en esta área geográfica de la ciudad. Los cálculos hechos muestran que entre 2001 y 2005, la matrícula creció más rápido en las zonas urbanas que en las zonas rurales. En efecto, a excepción de la media, en el resto de niveles la matrícula urbana tuvo mayores tasas de crecimiento que la matrícula rural.

⁸ Es decir, que hay niños que están repitiendo un curso que no pudieron aprobar y/o niños cursando estudios a edad demasiado tardía.

⁹ Informe final "Análisis de la articulación y estrategia de intervención de los sistemas educativo y económico para el desarrollo competitivo del distrito de Cartagena".

Cuadro 2
Crecimiento matrícula urbana y rural.
Cartagena 2001 - 2005

Preescolar	Urbano	Rural
	119%	55%
Primaria	Urbano	Rural
	10%	6%
Secundaria	Urbano	Rural
	26%	19%
Media	Urbano	Rural
	22%	67%

Fuente: Cálculos con base en datos de SED.

En otros aspectos, la matrícula en Cartagena ha presentado equidad de género en el lustro 2000-2005. Así, entre 2000 y 2002, las mujeres representaron un porcentaje de matrícula que promedió 50,4% del total. En 2005, esta tendencia se revirtió sin que se presentaran cambios drásticos ni inequitativos. Los hombres pasaron a representar el 50,8%, y las mujeres el 49,2%. En estos cinco años la participación de los dos géneros en el total ha tendido a ser igualitaria.

Por último, es bueno mencionar los esfuerzos de todas las administraciones por mantener y mejorar los niveles de cobertura del sistema educativo. Todas estas acciones de política pública han dado resultados positivos que en mayor o menor medida se observan en el crecimiento de la cobertura.¹⁰ Los esfuerzos de las administraciones por incrementar la cobertura han dado como resultado programas de subsidios públicos para alumnos en el sector privado, lo que sin duda ha contribuido a los avances en cobertura. Sin embargo, el análisis de la cobertura educativa muestra que se requieren políticas educativas que reduzcan los niveles de extraedad y de inclusión tardía de los niños y jóvenes al sistema educativo. Asimismo, el estudio de estas cifras muestra que para hacer más eficiente los esfuerzos en ganar cobertura es necesario solucionar los fenómenos de repetición de grados escolares. No hacerlo, hace que cada peso que se gaste en cobertura rinda menos resultados si los niños no avanzan de buena forma dentro del sistema educativo.

¹⁰A modo de información, la SED a lo largo de la última década ha incrementado la cobertura educativa no solo de manera directa, sino a través de subsidios a menores matriculados en el sector privado (instituciones educativas en convenio con docentes oficiales, matrícula contratada en instituciones educativas privadas y matrícula contratada en instituciones educativas comunitarias). En lo que a estrategias llevadas a cabo cabe mencionar: inscripción abierta y pública, a través de formulario único en las instituciones educativas oficiales; convenios de pago con los padres de familia sobre derechos académicos y gratuidad total para los sectores más pobres; aplicación de la resolución 003 de 2001, para no exigir texto único al estudiante en las actividades pedagógicas; convenio con el ICBF para aumentar cupos de alimentación escolar y concertación con organizaciones comunitarias para lograr su compromiso y gestión en la ampliación de la cobertura educativa; ejecución de proyectos pedagógicos especiales, para garantizar el retorno de los menores a las aulas y evitar la deserción; las Caravanas Educativas realizadas en enero y febrero de 2003, con lo cual se logró incorporar nuevos niños y también desertores, al sistema. La Secretaría ha continuado con su política de detección e inclusión de desescolarizados a lo largo de estos años.

1.1.2 Eficiencia del sistema educativo del Distrito de Cartagena

Los indicadores de deserción, repitencia y reprobación, miden la capacidad del sistema para retener a la población que ingresa y promoverla de un grado al siguiente hasta culminar el respectivo nivel. Muestran además, la eficiencia o el fracaso del sistema educativo en el desarrollo integral del menor. En la medida en que mejoran los indicadores de eficiencia interna y aumenta el rendimiento escolar se incrementa la rentabilidad privada como la social. La rentabilidad en este caso se entiende como los resultados que obtiene, tanto la sociedad como la persona que se educa, del hecho que un miembro más de la sociedad se haya educado. Es decir, los resultados positivos que las personas y la sociedad reciben de invertir en educación son cada vez mayores.

Los mejores índices del sistema en cuanto a eficiencia se presentaron en 1996, pero a partir de allí, se ha incrementado el índice de reprobación, y de otro lado, el indicador de deserción ha sido inestable, con una significativa disminución hasta 2002. En el siguiente cuadro se muestran los datos de aprobación en Cartagena durante el período 1996-2004.

Cuadro 3
Tasa de aprobación escolar según niveles. Cartagena 1995- 2004

	Sector	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Preescolar	Oficial	90,98	93,79	93,48	92,44	92,97	94,38	94,10	93,56	93,93	93,26
	Privado	91,82	94,19	93,22	92,55	92,70	95,50	94,63	94,82	95,37	94,02
	Total	91,44	94,00	93,33	92,50	92,82	94,98	94,39	94,35	94,83	93,78
Primaria	Oficial	87,68	91,20	90,69	87,67	86,95	86,07	85,59	90,18	90,60	90,12
	Privado	95,16	95,38	94,02	92,79	92,60	93,35	93,03	93,73	94,00	92,98
	Total	90,04	92,55	91,78	89,45	88,97	88,54	88,17	91,66	91,84	91,29
Secundaria	Oficial	88,20	88,99	88,87	89,48	82,19	82,04	80,45	89,15	87,01	87,94
	Privado	89,05	92,23	90,24	89,97	87,50	86,85	86,59	92,79	92,42	92,14
	Total	88,67	90,62	89,53	89,71	84,47	83,94	82,74	90,68	88,88	89,45
Media	Oficial	94,21	94,10	91,48	92,60	86,77	86,18	87,44	93,58	90,78	91,62
	Privado	90,41	93,10	92,22	91,85	89,30	88,15	87,69	94,58	93,47	93,20
	Total	91,87	93,50	91,89	92,19	88,11	87,10	87,55	94,12	91,86	92,21
Total	Oficial	88,52	91,04	90,49	89,11	86,07	85,63	84,91	90,40	89,63	89,74
	Privado	91,54	93,71	92,26	91,64	90,56	90,99	90,68	93,75	93,75	92,97
	Total	89,87	92,22	91,50	90,22	87,99	87,75	87,18	91,93	91,26	91,10

Fuente: SED de Cartagena.

En el cuadro se aprecia que la tasa de aprobación del sistema educativo tuvo un comportamiento positivo. A partir de allí, este indicador cayó de manera sostenida y se estabilizó alrededor de 89% y 90% desde 2002. Es destacable el hecho que entre 1999 y 2001, la aprobación se ubicó en tasas por debajo de 87%, las más bajas de la década. Este período coincide con la duración de la crisis económica y social que vivió el país precisamente en estos años y por tanto, la más probable explicación al comportamiento de este indicador es dicho suceso. Esto es posible porque el empeoramiento de las condiciones sociales de los educandos incide por dos vías en el rendimiento escolar de los mismos. Por un lado, pueden presentarse problemas asociados a déficits

nutricionales o hambre¹¹ que afectan los niveles de concentración. De otra parte, la situación económica y las preocupaciones de los padres pueden terminar preocupando y desconcentrando a los hijos. Una tercera explicación radica en el hecho que estudiantes, sobre todo los que están en edad de cursar secundaria o media, se vieron en la necesidad de suspender transitoriamente sus estudios para trabajar y así aportar a los ingresos del hogar.

Otros hechos importantes que se desprenden del análisis de las cifras es que la educación oficial se vio afectada de manera más drástica por la disminución en la tasa de aprobación. Esto es explicable dado que la mayor parte de los educandos del sector oficial pertenecen a los estratos 1,2 y 3 con una participación bajísima del estrato 4. El segundo hecho radica en que los niveles educativos en que se notó más la disminución de la tasa de aprobación fueron la secundaria y la media. Esto coincide con lo expresado anteriormente en el sentido de que muy posiblemente, estos fueron los niveles en que estaban los estudiantes que debieron vincularse al mercado laboral y dejaron sus estudios. Pero también está el hecho que, dado el mayor desarrollo psíquico y psicológico, los educandos en esta edad comprenden más las implicaciones que tiene el hecho de que en sus hogares haya una crisis ocasionada por la falta de empleo e ingresos. En el siguiente cuadro se aprecian las tasas de reprobación y deserción.

Cuadro 4
Tasa de reprobación y deserción escolar según niveles
Cartagena 1995, 1998, 1999 y 2004

	Sector	Reprobación				Deserción			
		1995	1998	1999	2004	1995	1998	1999	2004
Preescolar	Oficial	3,24	3,83	3,17	2,01	5,78	3,73	3,86	4,73
	Privado	1,18	1,41	1,03	0,79	7,00	6,04	6,27	5,19
	Total	2,12	2,44	1,94	1,18	6,44	5,06	5,24	5,04
Primaria	Oficial	8,12	8,61	9,32	5,47	4,20	3,72	3,73	4,41
	Privado	2,10	3,20	3,28	3,67	2,74	4,01	4,12	3,35
	Total	6,23	6,73	7,16	4,73	3,73	3,82	3,87	3,98
Secundaria	Oficial	5,94	6,79	12,42	6,67	5,86	3,73	5,39	5,39
	Privado	4,95	5,11	7,00	5,39	6,00	4,92	5,50	2,47
	Total	5,39	6,01	10,09	6,21	5,94	4,28	5,44	4,34
Media	Oficial	2,10	4,78	9,24	4,38	3,69	2,62	3,99	4,00
	Privado	3,08	4,02	5,86	4,86	6,51	4,13	4,84	1,94
	Total	2,70	4,37	7,46	4,56	5,43	3,44	4,43	3,23
Total	Oficial	6,78	7,27	9,66	5,54	4,70	3,62	4,27	4,72
	Privado	3,40	3,70	4,42	3,71	5,06	4,66	5,02	3,32
	Total	5,27	5,71	7,42	4,77	4,86	4,07	4,59	4,13

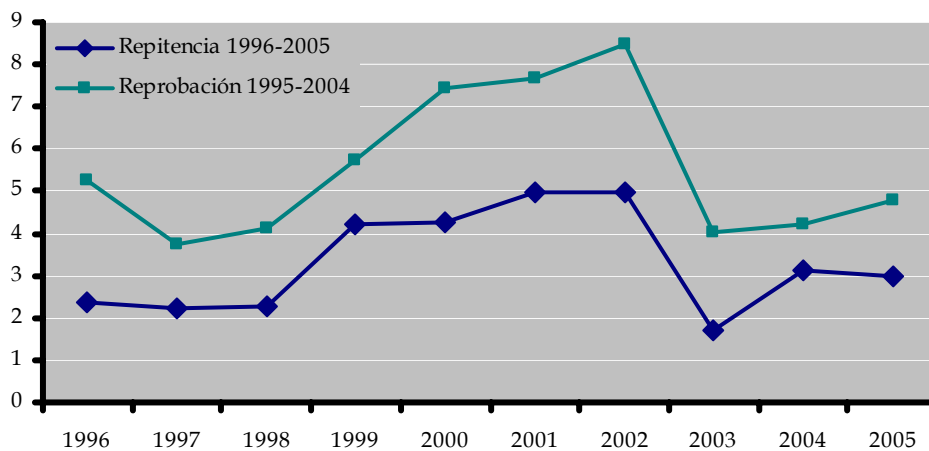
Fuente: SED de Cartagena.

¹¹Si bien están relacionados, no necesariamente son los mismos. Los problemas nutricionales afectan el desempeño de manera estructural, mientras que los problemas de hambre, pueden ser solamente coyunturales. Puede ser que una familia no consiga para el sustento diario por una vez, o solo durante una crisis. Pero es posible que una vez que haya pasado dicho insuceso, el hogar no tiene porque padecer hambre nuevamente. Los problemas nutricionales se derivan de condiciones económicas y sociales de largo plazo (quizás la madre no tiene conocimiento de cuales son los alimentos que aportan los nutrimentos más necesarios) y afectan el rendimiento escolar y laboral.

Las cifras del cuadro anterior ratifican el hecho que las mayores tasas de reprobación y deserción se dieron en la educación oficial.¹² Las explicaciones a este comportamiento ya están contenidas en los párrafos precedentes. Se ratifica el hecho que en 1999, en plena crisis económica se dieron las tasas de reprobación más altas, especialmente la del nivel secundaria (10%), no solo de ese año, sino de toda la década. Es decir, la eficiencia del sistema educativo en la ciudad estuvo impactada por el comportamiento de la economía nacional. En cuanto a la tasa de repitencia, está explicada mayormente por el comportamiento de la tasa de reprobación, como era de esperarse. La tasa de repitencia, es una expresión rezagada de la de reprobación, como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 3

Tasas de reprobación (1995 - 2004) y repitencia (1996 - 2005). Cartagena



Fuente: Cálculos con base en datos de SED.

La forma de las figuras que representan las tasas de reprobación y repitencia del total del sistema educativo de Cartagena, tienen comportamientos similares. La tasa de reprobación fue tomada entre 1995 y 2004, en tanto que la de repitencia se toma entre los años 1996 y 2005. Esto, para hacer coincidir la reprobación de un año, con la repitencia del siguiente.¹³ Pero llama la atención que la tasa de reprobación siempre va por encima de la de repitencia. De acuerdo al razonamiento lógico, las tasas deberían coincidir, o por lo menos ser muy cercanas en sus valores.

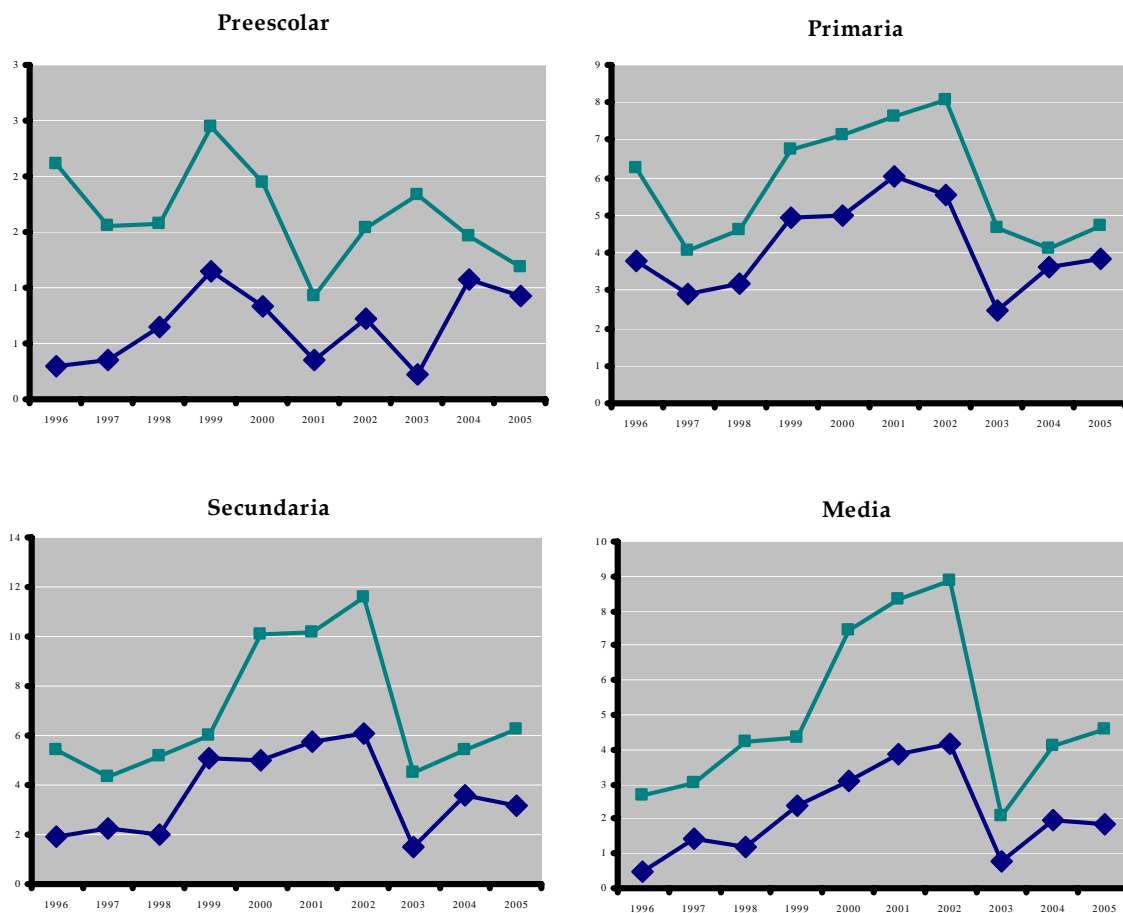
Dado el comportamiento mostrado, la gráfica puede sugerir que muchos de los niños y/o jóvenes no repiten el año que pierden, quizás se retiran del sistema educativo. Otra posible explicación es que decidan cambiarse de colegio en otras ciudades, aspecto sobre el que hay poca evidencia. Y la tercera es que se está presentando un represamiento o cuello de botella en los cursos posteriores. Esto, porque si la tasa de

¹²La excepción a este hecho es la educación preescolar en la que la educación privada tiene tasas de deserción mayores que la oficial. Es posible que esto se deba a la inconstancia por parte de los mismos niños. A esa edad, un niño puede no entender bien porque tiene que ir a un lugar llamado colegio, y como los padres si tienen que pagar una mensualidad quizás opten por retirar a los niños de las instituciones, dado que deben pagar un servicio que sus hijos no están consumiendo. No obstante se reconoce que esta explicación es tentativa.

¹³Es decir, si un o una joven pierde al año en 1998, debió repetir el mismo año en 1999. Si lo perdiese en 2001, debió repetirlo en 2002.

repitencia es menor, significa que los alumnos repitentes al sumarse a los alumnos que vienen detrás, representan porcentualmente menos porque los grupos se van haciendo más grandes.¹⁴ Al final, este tipo de situaciones se ven reflejadas en las tasas de cobertura bruta y neta que se van distanciando, como ocurre en el caso de Cartagena. El mismo patrón en cuanto al desempeño de las dos tasas se repite para todos los niveles de educación (ver gráfico 4).

Gráfico 4
Tasas de reprobación (1995 - 2004) y repitencia (1996 - 2005)
Según niveles educativos. Cartagena *



Fuente: Cálculos con base en datos de SED.

*La línea verde con cuadros representa la reprobación y la línea azul con rombos la repitencia.

La deserción, la repitencia, y la reprobación tienen un impacto negativo en las familias pues se constituye en una frustración a las aspiraciones depositadas en los hijos y una pérdida de los recursos y esfuerzos que se hicieron durante el periodo lectivo. Para el sistema significa, también, una pérdida de recursos por los costos de cada niño en la escuela. Desde 2000, la SED ha promovido estrategias para elevar los indicadores de eficiencia interna del sector oficial. Estas se pueden enunciar de la siguiente manera:

¹⁴Para ilustrar este punto, supóngase que de 50 alumnos en segundo grado, 5 reprueban el año. Esto significa que la tasa de reprobación es 10%. Si estos alumnos repiten el curso con los estudiantes que vienen detrás, posiblemente el grupo en el que queden ahora sea de 55 alumnos (dado que se le están sumando 5 a 50 alumnos que probablemente ganaron el primer grado), por lo que la tasa de repitencia es 9,09%, que es menor a la tasa de 10% de reprobación.

- Adecuación, dotación y ampliación de las plantas físicas de los establecimientos educativos para estimular el acceso y la permanencia de los niños en el sistema.
- Cualificación del personal docente y administrativo, para generar cambios en la actitud y el compromiso que permitan elevar la calidad de la educación en el distrito.
- Aplicación de estrategias pedagógicas flexibles, entre otras, aceleración del aprendizaje, posprimaria y tele secundaria.
- Acciones para garantizar no solo el acceso, sino la permanencia en el sistema de niños y niñas de los estratos más pobres, a través de subsidios a la demanda.¹⁵
- Ejecución del programa de Restaurantes Escolares, para contribuir a mantener o mejorar el estado nutricional de la población beneficiaria y estimular la permanencia de los niños en las escuelas.

1.1.3 Calidad del sistema educativo del Distrito de Cartagena

De la calidad de la educación básica dependen las posibilidades que el joven tenga para acceder a estudios superiores, para incorporarse a la fuerza de trabajo en condiciones de competitividad o resolver acertadamente los problemas que le corresponde afrontar en su vida social, económica y cultural. Este resultado tiene unos requerimientos indispensables que debe cumplir la calidad del proceso de aprendizaje que, con frecuencia no es igual para todos. No obstante se debe reconocer que la igualdad de calidad, en ocasiones no es posible debido a diferentes condiciones.¹⁶ Cabe destacar las siguientes:

- Diferencias en el proceso de enseñabilidad: maestros calificados con las actitudes y aptitudes necesarias para enseñar; material pedagógico y didáctico; acceso a la tecnología necesaria para profundizar y ampliar los conocimientos; acceso a idiomas diferentes al español; modelo y estrategias pedagógicas pertinentes y creativas; infraestructura física confortable con espacios que respondan a las necesidades de formación integral y el propósito colectivo de lograr cambios reales en la formación del educando.
- Diferentes condiciones de educabilidad: condición nutricional de los menores; condiciones familiares y económicas normales (no extremas); medio ambiente sano; mínimas condiciones culturales de la familia y la comunidad.
- El entorno del menor y, en general, posibilidades de acceso a los bienes para llevar una vida digna.

El Ministerio de Educación Nacional ha establecido estándares curriculares que aseguren a todos los educandos el dominio de conceptos y competencias básicas para vivir en sociedad y participar en ella en igualdad de condiciones. Cuando un estudiante entra al sistema educativo debe lograr al interior de este un conjunto de

¹⁵Internacionalmente esto se conoce como sistema de “Vouchers”.

¹⁶ Es posible considerar dentro de estas condiciones las de eficiencia y disponibilidad de presupuesto.

destrezas, saberes, actitudes y valores necesarios para saber pensar, para saber hacer, saber aprender y saber vivir en comunidad.¹⁷

El ICFES, como entidad del Estado, encargada de la evaluación educativa, anualmente realiza una valoración de los logros alcanzados por los estudiantes al terminar el ciclo básico de formación, de tal forma que el puntaje obtenido es un resultado que representa la competencia en cada una de las pruebas del núcleo común en una escala que oscila entre 0 y 100 puntos. Los rangos de puntaje son: “bajo”, menor de 30; “medio”, de 31 a 70, y “alto” de 70 en adelante. Los siguientes son algunos de los resultados obtenidos por los estudiantes en la evaluación sobre qué pueden hacer los estudiantes con lo que saben y la forma como utilizan sus conocimientos al interactuar con otros.

Cuadro 5
Resultados Icfes. Cartagena 2002-2005

Año 2002. Jóvenes evaluados: 10.068									
Rango	Biol.	matem.	Filosof.	Físic.	Histo.	Químico.	Lenguaj.	Geogra.	Inglés
BAJO	0,58	1,92	2,33	1,07	0,71	0,45	0,30	2,05	2,05
MEDIO	99,29	97,85	97,55	98,93	99,29	99,29	99,51	97,94	97,25
ALTO	0,12	0,19	0,00	0,00	0,00	0,26	0,19	0,00	0,67
Año 2003. Jóvenes evaluados: 10.805									
Rango	Biol.	matem.	Filosof.	Físic.	Histo.	Químico.	Lenguaj.	Geogra.	Inglés
BAJO	0,89	2,03	2,20	1,41	1,12	0,87	0,64	5,40	2,24
MEDIO	99,08	97,89	97,72	98,56	98,87	98,89	98,57	94,59	97,07
ALTO	0,02	0,03	0,00	0,04	0,00	0,24	0,80	0,01	0,63
Año 2004. Jóvenes evaluados: 10.942									
Rango	Biol.	matem.	Filosof.	Físic.	Histo.	Químico.	Lenguaj.	Geogra.	Inglés
BAJO	0,39	5,94	1,60	3,23	1,01	1,76	0,42	0,40	3,60
MEDIO	99,59	94,06	98,40	96,75	98,99	98,23	97,72	99,51	96,10
ALTO	0,02	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01	1,86	0,09	0,30
Año 2005. Jóvenes evaluados: 11.297									
Rango	Biol.	matem.	Filosof.	Físic.	Histo.	Químico.	Lenguaj.	Geogra.	Inglés
BAJO	1,32	4,43	6,82	3,89	7,15	1,81	6,59	7,30	3,13
MEDIO	98,52	95,45	93,18	95,56	92,84	98,07	92,63	92,70	96,31
ALTO	0,16	0,12	0,00	0,55	0,01	0,12	0,78	0,00	0,56

Fuente: SED de Cartagena e Icfes.

El cuadro 5 muestra que la mayor parte de los estudiantes (al menos el 92%) en todos los casos está en el nivel medio en las pruebas del Icfes. Según estos datos, porcentajes muy bajos de estudiantes se ubican en las clasificaciones bajo y alto. Se debe destacar el hecho que durante los 4 años considerados, en casi todas las áreas evaluadas el porcentaje de estudiantes en la categoría alta fue menor a 1%, a excepción de lenguaje en 2004 (1,86%). En una ciudad con importantes desarrollos en el sector petroquímico y de sustancias químicas, así como en los sectores portuario y turístico, los deficientes desempeños en las competencias en química, historia e inglés por ejemplo, son una

¹⁷ Elsa Castañeda, Martha Madrid M, Iván Montenegro T. Referente metodológico para el estudio “Análisis de la articulación y estrategia de intervención en los sistemas educativo y económico para el desarrollo competitivo de la región”, Bogotá 2002.

preocupación frente al propósito diseñar estrategias para acentuar la competitividad local. En cuanto a calidad de la educación, tanto en Cartagena como en el departamento de Bolívar se han presentado problemas serios. La mayoría de las instituciones de Cartagena están clasificadas en la categoría de bajo rendimiento en las pruebas del Icfes. Esto puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 6

Clasificación Icfes. Colegios de Cartagena 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Muy superior	2,67%	0,00%	0,63%	1,16%	3,33%	5,56%
Superior	6,67%	6,71%	11,25%	8,67%	10,56%	8,34%
Alto	7,33%	8,72%	8,13%	8,09%	12,28%	7,25%
Medio	20,67%	16,78%	15,00%	12,14%	27,41%	17,31%
Bajo	46,00%	48,32%	45,63%	39,88%	39,69%	33,02%
Inferior	16,67%	19,46%	18,75%	29,48%	6,17%	27,96%
Muy inferior	0,00%	0,00%	0,63%	0,58%	0,56%	0,56%

Fuente: Cálculos con base en SED de Cartagena e Icfes.

Los datos muestran que la mayor parte de los colegios de Cartagena se ubican en las categorías más bajas de desempeño al evaluar la enseñanza media, según las pruebas Icfes. A excepción de 2004, en el resto de años comprendidos en el período 2000-2005, el porcentaje de instituciones que se clasificaron en las categorías de peor desempeño (bajo, inferior y muy inferior) fue mayor a 60%. En tanto, los colegios ubicados en las categorías de mejor desenvolvimiento (muy superior, superior y alto), no fue mayor al 20% hasta 2003, año a partir del cual se ha ubicado por encima de esa cifra. El punto a resaltar aquí es que según el Informe de Progreso Educativo 1994-2004¹⁸, los colegios que están clasificados en las tres mejores categorías tienen como alumnos a estudiantes de buenas condiciones económicas.

Es decir, en este caso hay dos factores que ayudan al buen desempeño de estas instituciones. Primero, el hecho que sus estudiantes seguramente no tienen problemas nutricionales, y es probable que no tengan problemas de índole social originados en la falta de recursos económicos. Así, pueden disponer de la mayoría de útiles escolares que les son requeridos. Lo segundo es que estas instituciones tienen mayor flexibilidad y disponibilidad de recursos para dotar sus instalaciones de la mejor manera, desde el punto de vista de infraestructura como pedagógico. Estamos entonces ante un sistema que además de ser de baja calidad presenta inequidad en las oportunidades educativas.

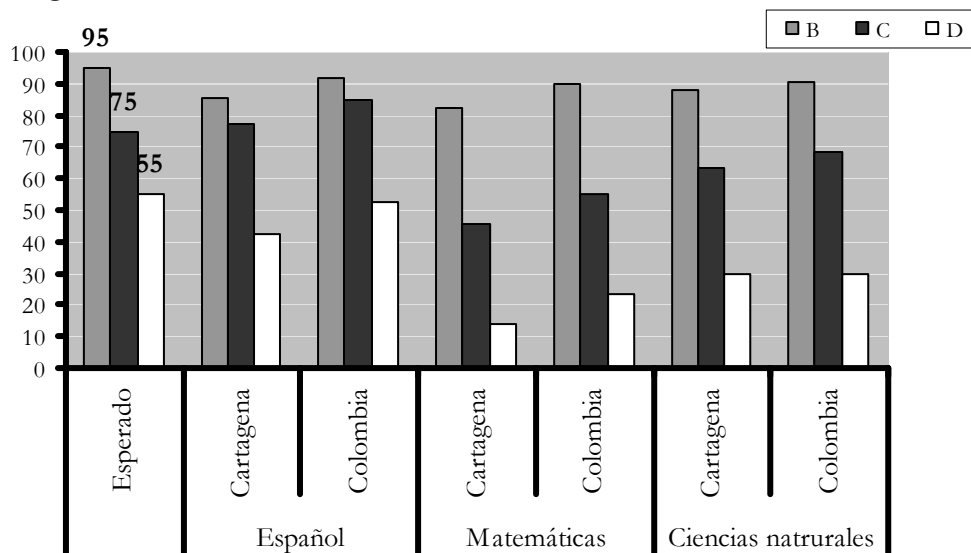
Pruebas Saber

Las pruebas Saber miden la calidad de la educación en los grados tercero y quinto de la básica primaria y en séptimo y noveno de la secundaria. En particular, la prueba mide los logros de competencias que los estudiantes son capaces de alcanzar en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias naturales. Los logros alcanzados se dividen en categorías que señalan qué tipo de competencias específicas tienen los estudiantes evaluados. Esta prueba que antes de 2003 tuvo dos versiones (de prueba y parciales) en

¹⁸ Navarro, Jorge y Edgardo Carmona (2005), Informe de Progreso Educativo de Bolívar y Cartagena 1994-2004, Observatorio del Caribe Colombiano, Cartagena.

los períodos 1992-1993, 1997-1999, solo se aplica a los estudiantes cartageneros en los grados quinto y noveno. Los resultados de ambos grados se observan en los gráficos 5 y 6.

Gráfico 5
Pruebas Saber en español, matemáticas y ciencias naturales. Grado 5^o
Cartagena 2003.¹⁹



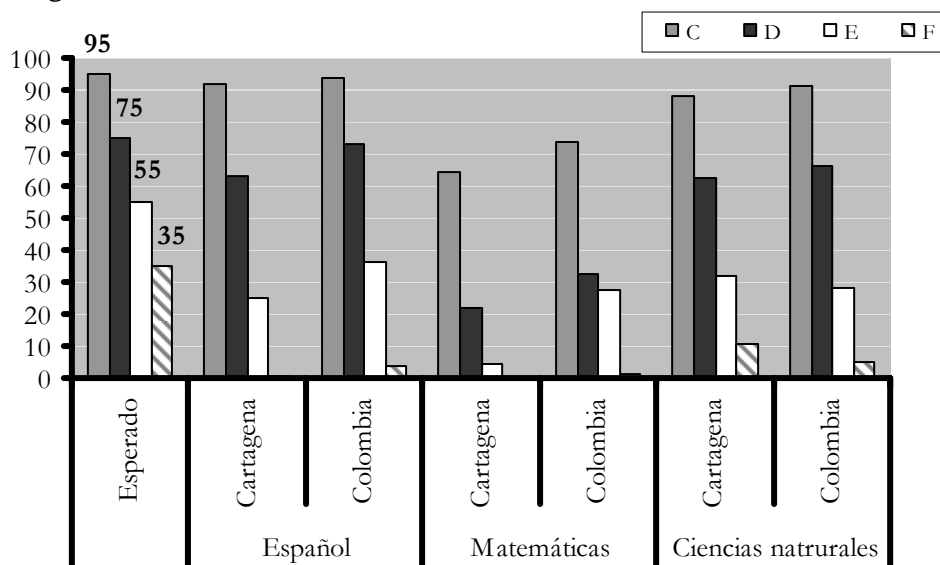
Fuente: Cálculos con base en datos del Ministerio de Educación Nacional. 2003.

Como primer acercamiento, los estudiantes del país y de la ciudad de Cartagena en quinto grado no logran los niveles mínimos (valores esperados) por los diseñadores de la prueba. El valor esperado es el mínimo porcentaje de estudiantes que deben llegar a cada nivel de logro, para que la educación impartida sea de niveles razonables. La segunda característica importante es que los estudiantes de Cartagena muestran, en términos porcentuales, un desempeño más bajo que los del país. El tercer punto destacable es que si bien lo anteriormente descrito se cumple en el caso de las tres áreas evaluadas, la brecha más considerable se da en matemáticas. Los resultados del grado noveno se observan en el gráfico 6.

¹⁹ La prueba Saber se mide por logros. El nivel B muestra que el estudiante es capaz de recordar cosas. El nivel C, que es capaz de establecer relaciones entre las cosas que sabe, y el C, que es capaz de construir cosas a partir de las cosas que sabe. En la medida que los alumnos avanzan de nivel, mayores son los logros que pueden alcanzar en cuanto a complejidad.

Gráfico 6

Pruebas Saber en español, matemáticas y ciencias naturales. Grado 9^o
Cartagena 2003.



Fuente: Cálculos con base en datos del Ministerio de educación nacional.

Las pruebas Saber en secundaria se diferencian de las de primaria en que los niveles de logro se clasifican en cuatro categorías. Al igual que para los estudiantes de quinto grado, los estudiantes del país y de Cartagena no alcanzan los niveles mínimos para una enseñanza de calidad. Comparativamente los estudiantes de enseñanza secundaria en Cartagena tienen un nivel más bajo que los del país. Y en este nivel de educación, el área de matemáticas es nuevamente el más deficitario, en términos comparativos, cuando se evalúan los estudiantes del Distrito de Cartagena. Un punto adicional en este caso es que en español y matemáticas ningún estudiante de Cartagena, o en el mejor de los casos, menos del 1%, llega al nivel de logro de mayor dificultad (nivel F), aspecto que tendrá graves repercusiones si los estudiantes en esta condición ingresan prematuramente a la educación superior o al mercado laboral.

El análisis de lo ocurrido con los dos grados evaluados para el distrito de Cartagena, parece sugerir que la calidad de la educación en secundaria decrece respecto a la de primaria. Al menos, los datos muestran que el desempeño de los estudiantes en quinto de primaria es mejor que el de secundaria. A pesar de ello, el nivel general es bajo, respecto al país y respecto a los estándares mínimos de calidad (niveles esperados).

Respecto a la calidad de la educación hay otros aspectos por mencionar. Los diferentes estudios realizados a lo largo de la última década muestran que la calidad de la educación en el sector oficial es más baja que la que se presenta en los colegios no oficiales (Informe de progreso educativo en Bolívar y Cartagena 1994-2003; Báez, 1999, entre otros). Este es un resultado que se repite, tanto a nivel de las pruebas Saber como en las del Icfes. De esta manera, considerada la desigual distribución del ingreso que impera en Cartagena, las personas de menores recursos se ven impelidas a hacer mayor uso del sistema educativo oficial. Así, esto forma un círculo vicioso en el que las personas con menores ingresos, reciben educación de baja calidad en los planteles oficiales del distrito y, debido a esta razón, sus posibilidades de acceder a puestos de trabajos bien remunerados se disminuyen notablemente. El efecto que tiene esta

situación sobre la competitividad de la ciudad es vital. La mayor parte de los estudios relacionan de manera positiva la cantidad promedio de años de educación acumulados por una sociedad con el crecimiento económico y competitividad de la misma. Lo primero porque mientras más años de educación tiene su fuerza laboral, mayores son las habilidades que tienen para producir bienes y servicios. Con lo segundo porque una mayor cantidad de años de educación permite una mayor productividad lo que implica disminución de costos y mayor competitividad.

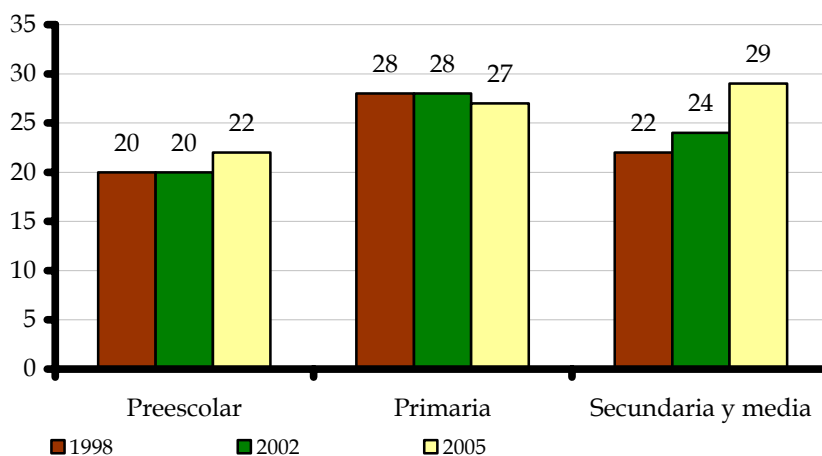
1.1.4 Relación alumno docente

La relación alumno docente resulta de calcular el cociente entre el número de alumnos y la cantidad de profesores por cada nivel educativo. Esta relación es usada en dos sentidos. Por un lado, mide eficiencia y eficacia en el uso de uno de los insumos educativos, en este caso, el recurso docente. El punto aquí es que los recursos deben ser aprovechados de la mejor manera y así lograr que estos no sean subutilizados. Existen estándares de la relación alumno- docente aceptados internacionalmente como óptimos. Un valor bastante popular es la tasa de 30 alumnos por docente para primaria y secundaria en zonas urbanas.

De otro lado, este indicador también es usado como referencia de la calidad de la educación. Se supone que si el número de alumnos por docente es mayor a los estándares de referencia, la atención de los educandos decaerá, debido a distracciones, hacinamiento (lo que conlleva a estrés de los alumnos) entre otras causas, lo que afecta de manera negativa los procesos de aprendizaje. En este sentido, tasas por encima de los niveles aconsejados se pueden tomar como un indicativo de problemas con el aprendizaje y la calidad de la educación. Para el caso de Cartagena, el comportamiento de este indicador por niveles educativos en años recientes, se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 7

Relación alumno- docente. Preescolar, primaria y secundaria-media. Cartagena 1998, 2002 y 2005.



Fuente: Cálculos con base en SED y C-6000-DANE

Entre los años 1998 y 2005, en la ciudad la relación alumno- docente Cartagena es inferior a los estándares máximos. Esto sugiere que aún habría campo para incrementar la cobertura educativa, sin que esto signifique problemas de asignación

del recurso docente. En el caso de preescolar, esta relación estuvo entre 20 y 22 en el periodo 1998-2005. A pesar que en el caso de los otros dos niveles educativos el indicador se acerca a 30 (27 en primaria y 29 en secundaria y media), también habría campo en ellos para incrementar la incorporación de más jóvenes al sistema educativo.

El punto desalentador está por el lado de la calidad del aprendizaje. Como ya se vio, la calidad educativa del distrito no ha sido la mejor a lo largo de estos años. Se podía esperar que los procesos de aprendizaje fuesen mejores con menos cantidad de estudiantes por docente. Así, la atención que cada profesor le puede dedicar a los alumnos es mejor debido a que tiene que emplear su tiempo y esfuerzos en una menor cantidad de jóvenes. En últimas, los resultados que se han tenido en calidad no corresponden a los que pudieron obtenerse, dada la baja relación que se tenía entre profesores y alumnos.

1.2 Formación en competencias básicas ²⁰

Las competencias básicas representan el repertorio de hábitos y cualidades personales que garantizan la obtención de resultados de calidad y el manejo efectivo de situaciones complejas: el actuar, los procedimientos, la comunicación oral y escrita, la detección de estrategias, principalmente. Para cualquier persona las competencias básicas son fundamentales para transitar con éxito en la realidad laboral. Hoy las organizaciones además de la formación académica, buscan una serie de habilidades personales (llamadas competencias) que garanticen un alto estándar de rendimiento de sus trabajadores.²¹

De esta forma, en el Distrito de Cartagena, las oportunidades para la calidad y equidad en la educación, se encuentran en diferentes insumos (asignación de recursos, cualificación docente, entre otros) pero esencialmente se puede afirmar que está en la formación en competencias básicas. ¿Por qué esta afirmación? Porque el objetivo de los procesos de educación de finales del siglo XX y comienzos del XXI es desarrollar en los jóvenes “sus potencialidades y sus capacidades para hacer uso creativo de los saberes e instrumentos que la escuela le brinda”²² Es decir, el sistema educativo hoy está concebido para ayudarle a los jóvenes a descubrir sus potencialidades y desarrollar las competencias que posteriormente le permiten aprehender otros conocimientos y habilidades en el mundo laboral.

El estudiante que en su formación básica se capacita para *saber aprender y saber hacer* en contexto, tiene mayores oportunidades personales para seguir aprendiendo y para ingresar al sistema productivo. Según la CEPAL, la formación de individuos competentes aumentará la productividad y por consiguiente acelerará el crecimiento económico que traerá consigo una distribución del ingreso más equitativa y un incremento de igualdad de oportunidades. A su vez, se puede afirmar que esto conlleva a una educación de mayor calidad, más igualitaria y genera mayor

²⁰ Esta sección se basa completamente en el informe original de la alianza por la equidad de oportunidades educativas y la competitividad regional.

²¹ Las competencias básicas específicas son la adaptación al ambiente, lectura, comunicación escrita y oral, aplicación matemática y localización de la información.

²² Díaz Rivero, Gonzalo (s.f.), Las competencias en educación, preguntas y respuestas. Ediciones Libros & Libros, Bogotá.

satisfacción cuando los jóvenes son capaces de hacer uso de los saberes, para participar activamente en la conducción de su vida y el mejoramiento de su entorno.

1.2.1 Insumos para la formación en competencias básicas.

- Un insumo, tanto para la calidad de la educación como para la formación en competencias básicas, lo constituyen las dotaciones mínimas para el buen funcionamiento del centro educativo: recursos tecnológicos, pedagógicos y didácticos, aulas cómodas con paredes limpias y atractivas, espacios para juegos y recreo, servicios sanitarios en buen estado y aseados, buen sistema de ventilación, buen tablero, mesas, bancos y pupitres para cada niño, entre otros.
- En el Distrito existen establecimientos educativos que no están en condiciones ni tienen dotaciones ideales.²³ Se observó cuánto dificulta el aprendizaje ésta limitación, y lo que representa en términos del esfuerzo adicional que maestros y niños deben hacer para permanecer en las aulas.

1.2.2 Instalaciones físicas y dotación.

El Artículo 45 del decreto 1860/94 define como material o equipo educativo las ayudas didácticas o medios que facilitan el proceso pedagógico. Están incluidos como materiales los de dotación personal, tales como los cuadernos, lápices y materiales para uso fungible. Como equipos de dotación institucional, se reseñan los instrumentos o ayudas visuales y auditivas, equipos de talleres y laboratorios, computadores, videograbadoras y proyectores.

El Artículo 46 del mencionado decreto señala que los establecimientos educativos deberán contar con las áreas físicas y dotaciones apropiadas para el cumplimiento de las funciones administrativas y docentes, para el desarrollo de las actividades artísticas, culturales, de experimentación, dotadas con los equipos de laboratorios y herramientas para la ejecución de los proyectos pedagógicos y los espacios suficientes para las actividades recreativas y de educación física.

En el registro de la información primaria, se encontró en los colegios la siguiente situación:

La disponibilidad de recursos de infraestructura fue calificada de buena manera por el 74,5 % de los rectores de la muestra. A su vez, sólo el 40,4% de los docentes piensan de la misma manera. Finalmente, el 92,8% de los estudiantes piensa que la disponibilidad de los recursos es buena. La explicación a estas diferencias en la opinión de los estamentos radica en que los estudiantes consideran que existen los recursos, pero que son obsoletos y se imponen tantas normas para su uso, que limitan el acceso a éstos. Para los profesores, los recursos son insuficientes y de baja calidad, por lo que no están disponibles para utilizarlos en su quehacer pedagógico. En tanto, los rectores piensan

²³ En el transcurso de la investigación se encontró que de una muestra de 17 instituciones visitadas, 5 carecen de las condiciones mínimas señaladas. Es decir, 29,41%. En casos puntuales, en 2002 hubo una escuela comunitaria en la que el grupo de primer grado no tenía salón, por lo cual debían estudiar debajo de un árbol en el patio. La maestra informaba que cuando llovía se metían en el pasillo, un espacio pequeño de dos metros de largo por 60 centímetros de ancho.

que no cuentan con los medios financieros para disponer de la infraestructura requerida para el funcionamiento del colegio.

En cuanto a la disponibilidad de espacio, el promedio de estudiantes por metros construidos, es de 2,6. En las áreas construidas para los planteles, el 60% de las instalaciones tiene en promedio 2.500 m² y el 40%, más de 4.000 m². Para las zonas recreativas, la extensión se reduce significativamente porque el 70% sólo tiene hasta 1.500 m². Lo anterior indica que los centros educativos deben aprovechar al máximo la extensión del área para construcción, ya que con frecuencia los espacios son insuficientes; cuando las aulas se ven limitadas, los espacios que tienen otros usos (comedor, biblioteca, informática), deben utilizarse para las clases, como se pudo constatar en una concentración educativa donde el programa de ampliación de cobertura, incrementó el número de estudiantes y por lo tanto se hizo necesario acondicionar nuevas aulas.

Las zonas recreativas generalmente están compuestas de una cancha de básquet (70% de los colegios tiene una)²⁴ o de fútbol (35%), que se reportan en buen estado, contrario a los jardines que sólo en un 50% de los colegios se encuentran bien. Este hecho, unido a la ausencia de gimnasio (82%) y teatro (88%), muestra las limitaciones que tiene el estudiante para una sana recreación al interior del establecimiento, así como de espacios para expresión cultural. Mediante observación directa, se pudo conocer que durante el descanso (*recreo*), pocos estudiantes utilizan la cancha, mientras otros son espectadores, permanecen en grupos sentados en las escaleras o el pasillo, lo que significa un rato de pasividad, no de esparcimiento o utilización adecuada del tiempo de descanso.

Sólo el 58% de los colegios reportó tener sala de audiovisuales, comedor estudiantil o sala de uso múltiple. Es más frecuente la existencia de aulas de informática y sala de reunión de profesores (82% de los colegios). Se ha podido observar que hasta en los colegios más pequeños, se dispone de sala para los profesores, lo que demuestra el interés por este espacio para que los maestros puedan interactuar entre ellos y dedicar el tiempo a sus actividades académicas. La ausencia de espacios de dedicación especial, con frecuencia limita el desarrollo de las funciones que se pueden desarrollar (videos, conferencias, nutrición) y que son de tanto valor como las clases. Lo anterior demuestra que en la comunidad educativa, prevalece la idea de que la transmisión de conocimientos es la función sustancial de los colegios.

Merece atención especial la dotación de los sanitarios. El 90% de los rectores reportan que existen y el 10% que están en estado de reparación. Sin embargo mediante la observación directa se pudo constatar la falta de mantenimiento y limpieza a la batería sanitaria, a pesar de que se trata de un servicio que ante todo debe ser higiénico, ventilado y bien utilizado. Son varias las razones para este deterioro. Por ejemplo, uso inadecuado de los baños por parte de los estudiantes, falta de condiciones necesarias de los sanitarios para su uso correcto, falta de agua corriente, deficiente funcionamiento e infraestructura en mal estado.

El 90% de los colegios de la muestra posee laboratorios de física y química; en tanto el 50% declara poseer aula de ciencias e idiomas. A pesar de ello, el 30% de los rectores

²⁴Estos porcentajes no son acumulativos. Hay colegios que tienen una cancha de fútbol y una de básquetbol, por ejemplo, y aparecen contabilizados en todos los porcentajes que se describen.

informa que estos espacios se encuentran en reparación y el 60% de los estudiantes reporta que se encuentran en mal estado. Se logró observar que pocos laboratorios tienen buenas condiciones de espacio, dotación e higiene. Los laboratorios son herramientas necesarias para la investigación y experimentación, recursos metodológicos que se requieren para aumentar la capacidad de análisis y comprensión de los estudiantes, así como posibilitan que el estudiante pueda aplicar conocimientos científicos que son fundamentales en los procesos de producción y transformación, objeto de las competencias laborales. El 80% de los rectores afirma que el colegio cuenta con laboratorio de idiomas, espacio que no fue posible visualizar en la observación directa, en varios de los colegios.

Los planteles que no cuentan con los recursos y deben acceder a éstos en otras instituciones cercanas son pocos (38,9%). Se trata de servicios como el patio de recreo, las canchas y los laboratorios o talleres (CASD)²⁵. En estos casos los estudiantes consideran que es incómodo, que requiere desplazamientos y que es costoso pues si no tienen para cancelar el pasaje al colegio, menos para acudir a otras instituciones. En cuanto a servicios públicos, los colegios cuentan en un 87% con los servicios de energía, agua potable, recolección de basuras y teléfono, el 13% reporta que no posee alcantarillado y el 6,6% no tiene teléfono. Sólo el 50% tiene conexión a Internet.²⁶ En términos oficiales los colegios poseen conexión a servicios públicos, sin embargo en algunos colegios, los cortes de luz y agua son frecuentes, especialmente en los barrios de estratos 1 y 2.

En Cartagena aunque ha mejorado el servicio de agua potable, el de energía aún posee deficiencias y quejas de parte de la ciudadanía. En ocasiones, los cortes de luz pueden demorar o entorpecer el desarrollo de la jornada entera, dificultando el aprendizaje, por el calor que deben padecer estudiantes y docentes o porque no pueden utilizar equipos didácticos. Además, en algunos colegios se pudo observar la insuficiencia de los ventiladores, de tal forma que en el salón de clase los estudiantes se acumulan debajo de uno o dos ventiladores, con toda la incomodidad que esto representa para la comprensión.

1.2.2.1 Recursos de dotación.

Según Martínez y Herrera,²⁷ “Con frecuencia se ha confundido entre la calidad misma de la educación y los factores o condiciones que permitan considerar que ésta, por decirlo así es excelente, deficiente, aceptable o buena. Parcialmente la dificultad para distinguir entre una y otros, estriba en que mientras la calidad es un juicio sobre algo llámese proceso, actividad o resultado, los factores y condiciones para obtenerla son tangibles y en buena parte evidentes; un factor asociado a la calidad lo constituirá siempre la dotación de mobiliario escolar, suficiente y adecuado, la dotación y uso de material didáctico, o la dotación y utilización de tecnologías como el televisor o el computador”.

²⁵Centro auxiliar de servicios docentes.

²⁶Recuérdese que estos porcentajes fueron calculados sobre una muestra.

²⁷Martínez Omar y Herrera Rosmary, Finalidades y alcances del decreto 230/2002, Serie Documentos especiales, MEN, Bogotá 2002. Pág. 31

En la recolección de información primaria, el 89,9% de los rectores de la muestra reportan que existen recursos de dotación en el colegio, entre los que se encuentran equipos de sonido, televisión, VHS o betamax, radiograbadoras y fotocopiadora, un 10% declara no contar con ninguno de estos recursos. Algunos colegios tienen más de cuatro televisores y radiograbadoras, pero el 60% sólo posee uno o dos aparatos y generalmente se encuentran en reparación uno o dos recursos de cada colegio. El 40% cuenta con proyector de acetatos y cámaras de video.

Cuadro 7. Disponibilidad de recursos según docentes y estudiantes.

Actores	Cantidad			Calidad		
	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja
Docentes	32,6%	12,9%	20,4%	30,1%	15,8%	10,3%
Alumnos	12,5%	21,2%	29,0%	22,31%	24,54%	14,81%

Fuente: Formularios aplicados a profesores y estudiantes.

Del cuadro 7 se puede deducir que los docentes ponderan en mejor forma los recursos que los estudiantes, tanto en cantidad como en calidad. Estos últimos expresan que con poca frecuencia pueden acceder al recurso y cuando lo logran el mal estado o su poca actualización no les permite usarlos adecuadamente para el aprendizaje.²⁸ Con respecto a la idoneidad de los recursos, los estudiantes respondieron en un 55% que es bajo, el 21% que es medio y sólo el 22% la califica como alto. En general la percepción de los estudiantes es que los recursos no son los más idóneos. Aunque estos existan en la institución, no cumplen con las características y funciones de apoyar su formación

1.2.2.2 Computadores.

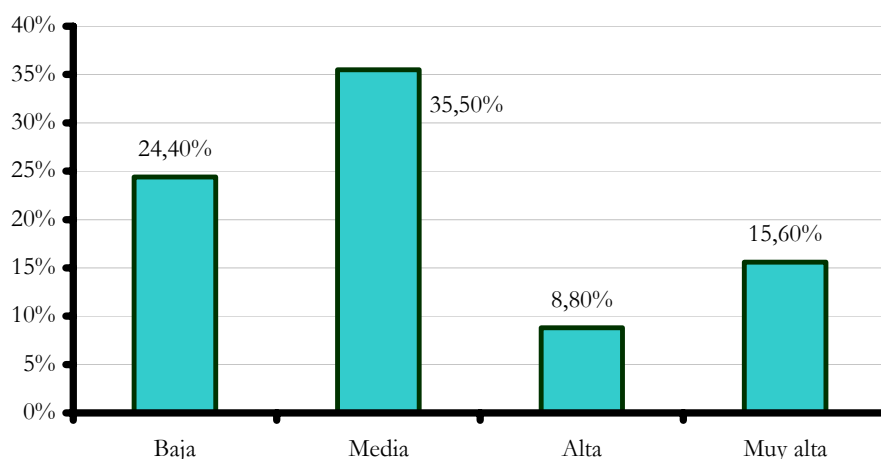
En relación con la dotación de computadores, 14 de los 17 colegios reportan poseer computadores ²⁹ (82,35 % de la muestra) y el resto dice no tener computadores para uso pedagógico. La proporción de la disponibilidad es de 73,3 estudiantes y 11,2 a empleados administrativos por computador. El 50% de las instituciones tiene conexión a Internet, pero poseen cuenta de correo sólo el 20%.³⁰ Del total de 410 computadores de los colegios de la muestra, el 4% está en reparación. Tanto los profesores como los estudiantes en su mayoría afirman que los computadores están al servicio de las tareas administrativas y en menor medida para uso de los estudiantes.

²⁸ Hubo instituciones oficiales (con estudiantes mayoritariamente pobres) donde los estudiantes calificaron todos los recursos como de baja calidad y cantidad, y colegios privados (estudiantes de estrato 6), que califican en su mayoría como baja la cantidad y calidad.

²⁹ Los datos reportados fluctuaron entre 5 y 6 computadores.

³⁰ Hay situaciones paradójicas como que centros educativos oficiales, generalmente con estudiantes de estrato medio, cuentan con 65 computadores para los estudiantes, mientras que uno privado, generalmente para estudiantes de estrato 6, sólo disponía de 12 computadores.

**Gráfico 8. Disponibilidad de computadores para estudiantes
(Desde la percepción profesoral)**



Fuente: Formularios aplicados a estudiantes.

Según el gráfico 8, más del 50% de los profesores encuestados afirma que la disponibilidad de los computadores para los estudiantes es media o baja y esta percepción es consistente con el dato sobre el promedio de estudiantes por computador (73 por cada uno). La carencia de un recurso como este es un asunto serio en los colegios, si se tiene en cuenta que la informática y los sistemas son una herramienta de formación de competencias y de desenvolvimiento en el mundo laboral hoy.³¹ Los profesores en un 60% expresan que la insuficiencia de los computadores no les permite utilizarlos en las clases ni desarrollar los trabajos previstos. Además de esto, su poca disponibilidad constituye una limitación para que los estudiantes se familiaricen con la tecnología informática. Una visión diferente tienen los rectores. Ellos opinaron que los computadores son usados principalmente por: estudiantes (aparecen en 83,3% de las respuestas), profesores (83,3%) y en menor medida por los padres (33,3%), otras instituciones educativas (22,2%) y otros miembros de la comunidad (16,7%).³²

A pesar de las respuestas de los rectores, solo el 28% de los estudiantes afirma que pueden utilizar los computadores, presentándose una diferencia muy grande con el porcentaje reportado por los primeros. La razón dada por los estudiantes para su percepción es que con frecuencia los computadores son insuficientes o están en mal estado. Otras opiniones aducen que sólo pueden utilizar los computadores los alumnos de últimos grados. Así, la existencia de computadores en las instituciones educativas no garantiza el uso por parte de los alumnos. Es el mismo caso de los maestros, que sólo en un 60% opinan que tienen acceso a los computadores.

Es muy bajo el porcentaje de colegios que permiten el acceso de otros estamentos de la comunidad educativa a los computadores, lo que se explica por varios factores: el bajo número de equipos, la alta tasa de ocupación³³ y los problemas de mantenimiento y conservación. A pesar de que algunas instituciones educativas en el distrito tienen convenios con sus similares para el acceso a los computadores, sólo el 22% de los

³¹ sólo el 50% de los colegios encuestados tenía más de 20 computadores

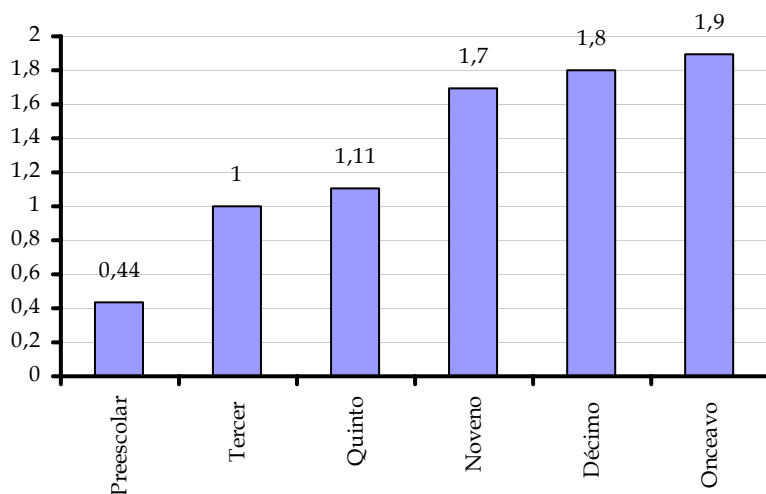
³² Estas respuestas no tienen que sumar 100%, ya que algunas veces los rectores pueden señalar a más de un estamento como usuario de los computadores. Debido a ello, los porcentajes indican la frecuencia de aparición en las respuestas de los rectores.

³³Recuérdese que una de las quejas de los alumnos consistía en que los computadores siempre estaban ocupados.

colegios de la muestra poseen esta alternativa. El hecho es que los recursos pedagógicos y tecnológicos en general no son suficientes para apoyar la formación de los estudiantes y menos para proyectar sus servicios a la comunidad. Los educandos no pueden utilizar los computadores los fines de semana, ni en las vacaciones.³⁴ Los rectores, opinan que se justifica la prohibición, porque no cuentan con personal que permanezca en las instalaciones y por razones de seguridad y buen manejo.

La significancia del hecho radica en la inequidad que representa en la formación de los estudiantes pobres ya que su único acceso al manejo de los computadores es a través del colegio. Los estudiantes de estrato 5 y 6 tienen computadores personales en sus casas y pueden continuar su entrenamiento durante las vacaciones, lo que está incidiendo en una mejor formación y preparación para la vida después de la educación básica. En el cuadro 8 se observa el promedio de horas semanales de uso de los computadores por parte de estudiantes, según datos de campo de esta investigación. Lo que llama la atención es que en ninguno de los grados los estudiantes en promedio usan dos horas semanales los computadores. Esta cifra, sin usar ningún referente es baja. Si se compara con las horas de uso de las aulas de cómputo de estudiantes de colegios beneficiados por la campaña “computadores para educar”, estos promedios resultan más bajos.³⁵

Gráfico 9. Promedio semanal de uso estudiantil de computadores (Horas según grado escolar)



Fuente: Cálculos con base en información de las instituciones.

Los maestros de la muestra, en general, afirman que los computadores son una debilidad, porque: sólo se utilizan en el área administrativa y en las clases de informática, son pocos los talleres o programas en competencias tecnológicas, se dañan los equipos y todos los estudiantes no pueden tener acceso a éstos. Pero también consideran que es una fortaleza porque sirve para una aproximación decente a los avances tecnológicos.

³⁴ Según datos entregados por los estudiantes sólo dos colegios permiten a sus alumnos acceder a los computadores durante estas épocas.

³⁵ Según el documento “Estrategia de acompañamiento educativo: balance pedagógico de infraestructura tecnológica y de gestión 2001-2002”, Bogotá, enero de 2003, los alumnos usaron la sala de cómputo 3,4 horas semanales.

Es necesario destacar la importancia de la informática en la educación básica, porque no sólo abrirá nuevos canales de comunicación para el aprendizaje, también incide en el modo de vida de los estudiantes, trabajo, consumo e interacción con los demás. Por tanto, se hace necesario que en las instituciones educativas se ofrezca a todos (estudiantes y profesores) la oportunidad de aprender a manejar y disponer de un número suficiente de computadores en buen estado y actualizados.

Es preciso tener en cuenta que la infraestructura por sí sola no garantiza el desarrollo de un alto grado de competencia entre los estudiantes, también intervienen otros factores como la utilización de software de alta calidad y sobre todo la capacidad de los profesores. La posibilidad de acceso a la tecnología establece serias diferencias entre la formación de los estudiantes capacitados y motivados para utilizar los computadores y aquellos que carecen de esta capacitación. El bajo acceso a los computadores y a Internet aumenta aún más las desigualdades en el mundo contemporáneo. En el largo plazo, los primeros verán aumentar sus capacidades y beneficios, y los segundos se encontrarán cada vez más en una situación de creciente desventaja.³⁶ Las respuestas de profesores y estudiantes permiten identificar que existe diferencia en el acceso a los equipos. Es más factible su uso en áreas como inglés, matemáticas, biología e informática y se evidencian las carencias en otras áreas como lenguaje y ciencias.

1.2.2.3 Talleres

En cuanto a la disponibilidad de talleres, el 16 % de los rectores afirmaron que en sus establecimientos estos existen y el 20% que son adecuados para el aprendizaje de actividades laborales dentro del plantel, mientras que 37% de los estudiantes afirman lo mismo. Los estudiantes incluyeron en su respuesta los talleres utilizados en algunos colegios para la formación en actividades alternativas, como inglés, música, artes, recuperación y otros.

El 38% de los rectores reportaron que cuentan con el acceso a otras instituciones, mediante convenios. Tradicionalmente el CASD es el centro piloto que ha estado cumpliendo la función de permitir que estas instituciones educativas puedan tener acceso a este tipo de servicios ya que tiene la infraestructura, dotación y recurso humano para atender diferentes modalidades en el sector industrial, de los servicios, el comercio y las comunicaciones.³⁷

A la pregunta sobre la adecuación de las herramientas de los talleres, respondieron pocos docentes, porque no son muchos los que conocen este aspecto. La mayoría de éstos (13%) afirma que la disponibilidad es algo adecuada y sólo 6% responde que es muy adecuada. La última afirmación corresponde a las Escuelas Salesianas, donde a través de observación directa se pudo apreciar el buen mantenimiento y adecuación de los talleres y herramientas. Para los docentes los talleres son necesarios para la formación integral, sólo que la disponibilidad y forma de acceso son muy limitadas.

³⁶ Comisión Europea, Informe europeo sobre la calidad de la educación escolar. Dieciséis indicadores de calidad, Mayo 2002.

³⁷ Durante el tiempo en que se desarrolló la investigación original había dos colegios en un programa de articulación de la educación media técnica con la educación superior, que se desarrollaba con la Universidad Tecnológica de Bolívar dirigida a las especialidades de administración de almacenes y refrigeración, programación, administración de redes y ambientes Web.

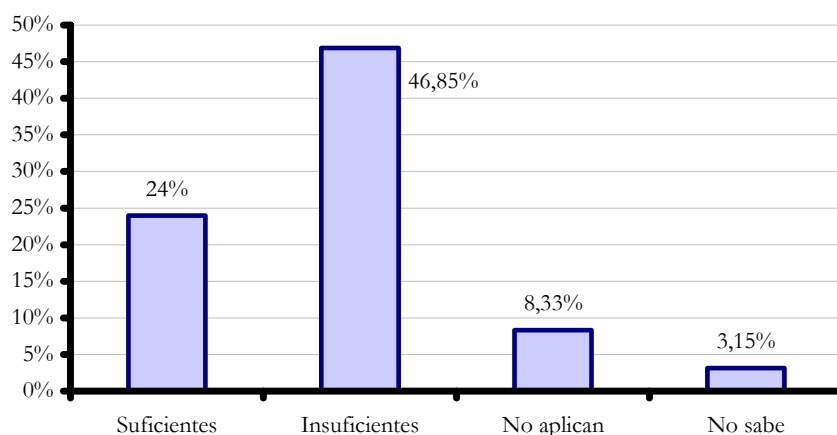
**Cuadro 8. Talleres para el aprendizaje laboral.
(Respuesta de los rectores)**

Utilización de los talleres	SI	NO
Realización de clases en talleres	33%	66%
Realización de prácticas en talleres por fuera de las horas de clase	33%	66%
Utilización de los talleres por maestros y alumnos los fines de semana.	16%	83%
Utilización de los talleres por maestros y alumnos en vacaciones	16%	83%
Horas promedio a la semana de utilización de talleres por los alumnos.	16	----
No. de alumnos en promedio que utilizan los talleres a la semana.	173,75	----

Fuente: Formularios aplicados a rectores.

Las respuestas consignadas en el cuadro 8, sólo fueron expresadas por los 6 rectores de colegios que tienen media técnica. Es un hecho, como afirman los rectores, que los talleres sólo son utilizados para las clases. Estos explican que la falta de presupuesto para la atención de los estudiantes en período de vacaciones, el control para la conservación y seguridad de los materiales y máquinas impiden un uso más activo. Como se observa en el cuadro, el tiempo de utilización de los talleres en la semana aparece bajo por la falta de respuesta de dos rectores, porque cuando se habla de la jornada escolar, los rectores explicaron que la media técnica siempre tiene un horario más extenso; reciben clases teóricas en la mañana y por la tarde asisten al CASD, lo que hace que sus jornadas sean muy extensas.

Los talleres si bien resultan un recurso costoso, son una herramienta indispensable para el adiestramiento y el aprendizaje de competencias laborales específicas. Esta es la razón por la cual las instituciones educativas deben utilizar los servicios de centros especializados, con el consecuente fraccionamiento que regularmente se presenta, en las relaciones (importantes para el aprendizaje), porque no es lo mismo las interacciones establecidas al interior del colegio, que las que tienen que darse con otros docentes y estudiantes diferentes a su entorno escolar. Además los estudiantes que pertenecen a estratos de bajos recursos, se encuentran con la dificultad de no tener para pagar los pasajes para salir de su colegio y transportarse al CASD. Cabe hacerse la pregunta de si los materiales educativos con que se cuenta son suficientes para un buen proceso de aprendizaje.

Gráfico 10. Suficiencia de materiales reportado por docentes.

Fuente: Formularios aplicados a los maestros.

La insuficiencia de los materiales educativos es una percepción generalizada (46,85%), no sólo entre docentes y estudiantes, también para los rectores es una debilidad de los colegios, que no cuentan con el presupuesto necesario para adquirir los elementos de aprendizaje.

1.2.2.4 Bibliotecas

En relación con las bibliotecas, los artículos 138 y 141 de la ley 115 señalan que los textos escolares deben ser seleccionados y adquiridos por el establecimiento educativo, para ofrecer a los estudiantes el soporte pedagógico para su formación. El uso de los textos escolares se hará mediante los bibliobancos y éstos formarán parte de la biblioteca, con los libros de consulta, las enciclopedias temáticas, publicaciones y otros materiales informáticos.

El 94 % de los rectores afirma que el plantel cuenta con biblioteca, el restante 6% que no. De acuerdo con lo reportado por profesores y estudiantes, sobre el estado de las bibliotecas, sólo en un caso se habla de *instalaciones excelentes*, porque tanto la infraestructura como la cantidad de textos se considera solo adecuada. En los demás colegios se señalan deficiencias de ambiente, actualización, cantidad y calidad de los textos y otros materiales bibliográficos.

La opinión de los profesores fue un tanto diferente. Los docentes en general consideran que a las bibliotecas les falta dotación, ventilación y ampliación.³⁸ Por el lado de los estudiantes, hubo opiniones en el sentido que existe pobreza bibliográfica. Las principales carencias y características de las bibliotecas son:

- El lugar donde están ubicadas en el colegio las hace poco accesible.
- Estrictas normas de uso y acceso desmotivantes.
- Malas condiciones de espacio: poco aireadas, oscuras, escaso e incómodo mobiliario. Textos y otros materiales obsoletos, deteriorados e insuficientes.
- Los maestros pueden prestar libros para llevar a su casa, pero los estudiantes no.

³⁸ Ellos opinan que las bibliotecas no tienen los textos requeridos, o que los libros están ubicados en la sala de informática u otro lugar que no es de fácil acceso, que existe más material bibliográfico para los estudiantes de secundaria, que para los grados inferiores

- El uso de tecnologías de la información y comunicación es muy limitada.
- El personal que atiende es amable pero adolece de otras competencias y conocimiento como catalogación y estadísticas de consulta.
- “La protección del libro, está por encima de la promoción de la lectura, la consulta o investigación”.³⁹
- Las bibliotecas que presentan mayores carencias atienden educandos de los estratos 1 y 2.⁴⁰
- El 50% informa que no presta los libros a los padres de familia, o a otros miembros de la comunidad o instituciones educativas.
- Durante la investigación, el 90% de las bibliotecas permanece abierta cinco días a la semana, durante ocho horas, no funciona los fines de semana, ni durante las vacaciones.

Las bibliotecas cuentan ante todo con textos escolares y obras literarias, pero pocas cuentan con libros pedagógicos para docentes, videos o CD ROM. Se detectó que las bibliotecas contienen en orden de importancia numérica los siguientes recursos: textos escolares, libros de referencia, obras literarias, obras documentales, libros pedagógicos, otros libros de consulta, videos y CD ROM.

Cuadro 9. Adecuación de la biblioteca según información de los docentes.

Aspectos	Alto	Medio	Bajo	N R.
Facilita preparar las clases	22,7%	36,3%	25%	13,5%
Características físicas de la biblioteca se ajustan a las necesidades ocupacionales	29,5%	38,6%	20,4%	11%
Variedad y actualidad de las obras se ajustan a las necesidades docentes	22,7%	34%	36%	7,3%
Posibilidad de acceso de los estudiantes facilita las clases	25%	47,7%	20%	7,3%

Fuente: Formularios aplicados a Docentes.

En el cuadro se puede ver que la adecuación de las bibliotecas se encuentra en un nivel medio-bajo. En cuanto a una función sustancial de las bibliotecas, como es el acceso de los estudiantes a la información para complementar las clases y su formación general, los maestros respondieron en forma mayoritaria que la adecuación es media-baja. Sólo el 29% y 22% afirma que la variedad y actualización de las obras se ajustan a sus necesidades, es decir que el nivel de pertinencia de la biblioteca es bajo. La disponibilidad de libros arrojó una relación 1,9 libros para cada alumno. Si bien esta cifra puede parecer buena, la poca pertinencia de los libros, muestra una limitante grande.

Para el 50% de los docentes, la biblioteca es una fortaleza porque es un apoyo para el desarrollo de las clases, ayuda en las tareas de los estudiantes y es fuente de investigación. El otro 50% piensa que es una debilidad, por todas las carencias anotadas. Los rectores expresan en un 44% que los recursos de la biblioteca apoyan las

³⁹ Proyecto para el mejoramiento de las bibliotecas distritales y de las bibliotecas abiertas de algunas instituciones educativas. SED, Cartagena, marzo de 2003.

⁴⁰ El agravante es que en estas instituciones se encuentra la población con menos acceso a las bibliotecas públicas por las dificultades de transporte y son niños que no cuentan con libros en sus casas.

actividades diseñadas en el Plan Educativo Institucional en un nivel medio, el 17% piensan que en un nivel alto y 17% lo califican bajo, lo cual coincide con lo expresado por los docentes.

Cuadro 10. Disponibilidad de los recursos de dotación y materiales educativos para los estudiantes.

Disponibilidad	Espacios físicos.	Recursos de dotación	Materiales educativos
Cada vez que lo requieran	19%	16,7%	8,33%
Momentos fijados para su uso	67%	60,42%	75%
Es muy restringida	4%	0,0	8,33%
No se utilizan nunca	10%	6,25%	8,33%

Fuente: Formularios aplicados a los estudiantes.

Con respecto al grado de disponibilidad y utilización de los espacios físicos (ver cuadro 10) el 67% de los estudiantes respondieron que estos están disponibles solo en los horarios fijados. En tanto, 19% opina que pueden acceder a ellos cuando lo requieran, solo un 4% que la disponibilidad es muy restringida y el 10% afirma que no se utilizan. Los alumnos opinan que es importante fijar momentos para el uso de los espacios, porque así se encuentran limpios y en buen estado cuando necesitan utilizarlos, además existen salones que tienen diferentes usos (bilingüismo, idiomas, laboratorio), la utilización depende de la actividad que se desarrolle, lo que justifica la reglamentación de los usos.

Con respecto a los recursos de dotación y materiales educativos, los estudiantes reportan en mayor porcentaje que se pueden utilizar en el tiempo fijado previamente y en menor proporción siempre que lo requieren. Un porcentaje menor de estudiantes afirma que el uso de los recursos es muy restringido y otros que no se pueden utilizar por falta de mantenimiento porque son obsoletos o porque no cumplen la función prevista. Las respuestas de los estudiantes, en un asunto tan importante para la formación (que no se puede reducir a la tiza y el tablero), permiten deducir lo siguiente:

- No existen diferencias entre los colegios privados y oficiales en relación con la existencia y uso de los recursos.⁴¹
- Los recursos son limitados en todos los colegios y no existe una estrategia de mantenimiento permanente, se mantienen en mal estado, por lo que todos los estudiantes no tienen acceso y la administración del colegio debe restringir y reglamentar su uso, para el momento en que la actividad académica lo requiera.
- En general el presupuesto para la adquisición y mantenimiento de los recursos educativos es bajo, especialmente en los colegios oficiales, de tal forma que no disponen de suficientes recursos, tanto en cantidad como calidad.

⁴¹ Estudiantes de un colegio de estrato 1 afirmaban que “son muy pocos los materiales existentes para la formación académica y los que no se utilizan es porque están en mal estado”. Otros estudiantes de colegios privados (estrato 6) afirmaban que “existen los recursos, pero se trabajan de una manera administrativa o no sirven”.

- Por observación directa se pudo establecer que muy pocos colegios han realizado una inversión seria para la suficiencia del material pedagógico en la formación de los estudiantes.

Con respecto a la infraestructura y los recursos de dotación, es importante hacer las siguientes precisiones:

- La infraestructura física y la dotación son factores asociados a la calidad de la educación. Son elementos tangibles que dan cuenta de un bien intangible, las innovaciones didácticas y pedagógicas del profesor en la clase. Tienen una correlación directa con el desempeño de los alumnos, en razonamiento abstracto, en el aprender a aprender y la solución de problemas.
- La infraestructura (espacio, ventilación, iluminación) y dotación de la biblioteca (textos y obras actualizadas y didácticas), tienen una incidencia directa en la calidad de la lectura, la comunicación escrita y el análisis.⁴²

Durante la investigación, en los casos de cuatro centros educativos (dos atendiendo los estratos más bajos, uno a estratos medios, y uno a estratos altos) se pudo observar directamente la suficiencia y calidad de las condiciones de infraestructura y dotación educativa. En este caso, las carencias en las condiciones de educabilidad, se superaron para lograr mejores estándares de calidad, apoyado en gran medida por la calidad y adecuación de los insumos físicos. Es decir que cuando el estudiante encuentra en su colegio, no sólo el salón de clase en buenas condiciones, sino la biblioteca, los textos que requiere, videos, espacios recreativos, material didáctico, almuerzo o refrigerio, puede en gran medida mejorar sus condiciones de aprendizaje, a pesar de los problemas en su entorno social.

Es bueno terminar esta sub- sección citando a Elsa Castañeda: “La ubicación de las escuelas, su estado material y equipamientos adecuados, se concentran en los sectores urbanos de las siete ciudades mas grandes del país. En algunos departamentos, especialmente aquellos de la dos costas, en las áreas rurales y en los municipios mas pobres, tanto la infraestructura física de las escuelas (construcciones escolares, número de aulas, espacios pedagógicos), cuanto el equipamiento material y didáctico (pupitres, escritorios, bibliotecas, laboratorios, talleres, computadoras, materiales educativos) son bastante precarios e insuficientes para las demandas educativas. Los más pobres entre los pobres están en las condiciones materiales más desventajosas. La inequidad material de las escuelas, tiene que ver directamente con la inequidad en la cobertura y la calidad de la educación”⁴³ En este sentido, esta última (la calidad) va a estar comprometida en tanto no se revierta la situación de los insumos descritos. Esta situación se convierte en un factor desfavorable para la formación del capital humano, el ingreso al mundo moderno y el acceso al mercado laboral.

⁴² Colombia ocupó el penúltimo puesto entre 41 países en el tercer estudio internacional de Ciencias y Matemáticas realizado entre 1991 y 1997, sólo el 15% de los estudiantes respondieron preguntas relacionadas con el razonamiento abstracto y menos de la tercera parte de los estudiantes, respondieron correctamente preguntas que tenían que ver con teoría y análisis de problemas. En las evaluaciones de la prueba SABER (2002), se encontró que en el área de lengua castellana, sólo el 20% de los estudiantes era capaz de comprender lo que leía.

⁴³ Castañeda Bernal Elsa, Colombia, equidad social y educación en los años 90, ILPE-UNESCO, Buenos Aires, 2002

1.2.3 Jornada escolar

Es necesario hacer una reflexión alrededor de la jornada escolar; por observación directa se logró constatar la dificultad para tener los niños en clase más de cuatro horas, especialmente en la primaria, por las limitaciones de las condiciones locativas, la ausencia de espacios de aprendizaje alternativos al aula, limitaciones en los materiales didácticos, lo que hace que la jornada se convierta en la disertación del maestro frente al grupo con algunas variantes (trabajo de grupo), que de todas formas implica estar dentro del salón.

Por otro lado se necesita incrementar el tiempo real de aprendizaje con estrategias pedagógicas y didácticas, que les faciliten tanto al maestro como al estudiante la comprensión y manejo de los saberes, sin el agotamiento de horas incómodas en un salón. Lo importante es lograr que la jornada escolar no se convierta en una carga que hace infelices a los niños y desmotivados a los maestros frente a su quehacer.

1.3 Equidad

Duryea y Szekely anotan que "la equidad social en tanto provisión de igualdad de oportunidades, implica la formación común de las mismas competencias y conocimientos considerados básicos para el mejor aprovechamiento futuro de nuevas oportunidades"⁴⁴. En este sentido, cabe preguntarse si existe igualdad de oportunidades tanto en el acceso a la educación como en la calidad de la misma, para todos los jóvenes de Cartagena. Con base en este estudio y en el Informe de Progreso Educativo 1994-2004 de Bolívar y Cartagena, se puede afirmar:

- Contando con datos desde 2002, la cobertura en el estrato 6 es mayor al 100% para el nivel de secundaria y media. En tanto, la zona suroriental fue del 41% y en la rural de 20,97%.
- Entre los años 2001 y 2004, el mayor esfuerzo del distrito para incrementar la cobertura educativa se ha realizado en los estratos más pobres.
- En las gerencias comuneras, cuya población se clasifica mayoritariamente en los estratos bajo y medio bajo (1 y 2), la presencia oficial es alta, mientras que en estratos medios y altos es mayor la matrícula del sector privado.

Sin embargo, la inequidad es un problema que no está centrado solamente en la desigualdad de las inversiones, porque en ese caso la solución estaría dada con la focalización del gasto hacia los estratos más pobres. La equidad también está relacionada directamente con el acceso igualitario a una oferta escolar de calidad equivalente, y con las oportunidades de ingresar en forma competitiva al sistema productivo.

Los insumos del sistema educativo no son iguales para todos, hay diferencias que refuerzan la condición de pobreza por no tener una formación calificada. No obstante, además de los insumos propios del sistema, existe una variable que puede ser tan o

⁴⁴ Madrid Marta y otros, Análisis y sistematización de estrategias de gestión educativa territorial. Caso de Cartagena. Observatorio del Caribe Colombiano, 2000

más determinante en la calidad: las condiciones de educabilidad. Así, la inequidad y desigualdad económica en Cartagena, también afectan la calidad de la educación.

La descripción de una situación vivida durante la investigación puede evidenciar la problemática de inequidad en la educación. Se realizó un recorrido por los centros educativos de dos corregimientos cercanos. En un corregimiento se pudo observar dos establecimientos, uno del sector oficial y el otro financiado por la SED y una ONG.⁴⁵ La inequidad consiste en que la escuela que sólo tiene el financiamiento del sector oficial, presenta la cobertura necesaria, pero carece de insumos para la calidad de la educación; tiene una batería sanitaria deficiente, no tienen agua, ni biblioteca, le faltan recursos pedagógicos, no tiene laboratorios, los maestros llegan cansados de un viaje extenuante desde Cartagena, el polvo se levanta e invade todo, los niños no tienen refrigerio, el proceso pedagógico se soporta en la palabra y la tiza entre otros aspectos.

A unos pocos metros de la escuela oficial, se encuentra la institución subvencionada. Tiene bachillerato diversificado para la capacitación en pesca y turismo. La infraestructura del centro está en excelentes condiciones, con los espacios requeridos para una formación integral, desde sala de informática, laboratorios, biblioteca completa, salas didácticas, espacios recreativos, salón múltiple, comedor, baterías sanitarias, agua corriente, comedor y hasta rectoría y enfermería. Los espacios son ventilados, confortables, visualmente muy agradables y muy cómodos tanto para los niños como para los maestros que disponen de vivienda y alimentación. Los niños tienen desayuno y almuerzo, uniforme y una interacción constante con maestros y directivas. La cualificación de los maestros es alta, la mayoría son licenciados y tienen sentido de pertenencia con el centro.

La pregunta es ¿qué evidencias existen de una mayor calidad en la institución con financiamiento subvencionado? En primer lugar hay que reconocer que los insumos del proceso educativo allí son óptimos, mientras que para la escuela sin subvención existe un alto nivel de carencias, como ya fue registrado. Sin embargo en las pruebas del ICFES, ambos colegios quedaron clasificados casi en la misma categoría (Bajo e inferior).⁴⁶ A pesar de este resultado es importante destacar que existen una serie de cambios manifiestos en el colegio subvencionado, que muestran el impacto positivo del proceso educativo. Esto se observa en los conocimientos, valores y comportamientos tanto de la unidad familiar como de los estudiantes, hay un incremento de la autoestima, relaciones de respeto, mejores interacciones, interés por superar las condiciones del entorno, cambios en el vestir, en el hablar, en el manejo del comedor, los salones de clase, los sanitarios y registran otros comportamientos que dan cuenta de los cambios cualitativos de una formación integral.

Los estudiantes que asisten a los dos centros educativos son de las mismas familias, de la misma comunidad, con las mismas carencias, pero con diferente oportunidad educativa. Este desbalance en la calidad de la educación establecerá una diferencia en las oportunidades de ingreso y desempeño en el sistema productivo, y por lo tanto, en las posibilidades de acceso a los bienes de la sociedad. El impacto en la inequidad en casos como este es más fuerte porque no se trata solamente de condiciones diferentes

⁴⁵En la literatura internacional en economía de la educación, a este tipo de entidades se le conoce como institución "subvencionada".

⁴⁶ Recuérdese que estos datos hacen referencia al momento de la investigación, luego no describen la situación actual de las instituciones.

para estudiar, sino de oportunidades distintas para vivir mejor o continuar siempre con el mismo nivel de carencias sin romper el ciclo de la pobreza.⁴⁷

Como punto final, a juicio de la Secretaría de Educación Distrital, los niños de más bajos estratos, son los más difíciles de escolarizar, para aquellos que viven en condiciones de pobreza, violencia, embarazo, se dificulta la escolarización y los esfuerzos para matricularlos deben ser mayores. Por lo tanto no siempre se trata de un problema de falta de oferta. En este sentido hay que recordar que la equidad no es una meta sectorial, sino intersectorial, por las diferentes dimensiones que tiene el problema.

⁴⁷Adicionalmente, mientras la escuela de Santa Ana no tiene enseñanza media técnica, la institución subvencionada tenía un convenio con el SENA que capacitaba 15 horas semanales a los estudiantes en pesca y marina, con el compromiso de la vinculación con la entidad mencionada para montar microempresas o cooperativas pesqueras. Es decir que estos estudiantes tienen mayores posibilidades de ingresar al sistema productivo y resolver su problema laboral.

Sección 2

2. Análisis de las condiciones socio-económicas y el sistema económico de la ciudad.

2.1 Condiciones de educabilidad

2.1.1 Problemas del tejido social

Sobre las condiciones de educabilidad, la problemática social y las necesidades en que viven los estudiantes del distrito, ya se han realizado algunas anotaciones en este documento.¹ Es difícil separar el desempeño de los diferentes indicadores del sistema educativo, de su contexto social y económico. El tema del entorno en que vive el menor debe mirarse teniendo en cuenta el condicionamiento que representa para el desarrollo de las potencialidades del estudiante, la capacidad cognitiva y la madurez biológica y emocional tan íntimamente ligadas al aprendizaje.

Hay varios aspectos en los que los estudios sobre educación parecen estar de acuerdo. Se debe garantizar la equidad en el acceso, la permanencia y calidad de la educación de los niños y los jóvenes. Pero la evidencia demuestra que esto no depende solamente de variables relacionadas con las funciones tradicionales de la escuela y el sector educativo. Por el contrario, cada vez se relacionan más con factores sociales, económicos y culturales.² Esta es una inquietud cada vez más relevante por la relación tan estrecha que existe entre los problemas del entorno comunitario y familiar y los problemas de conducta que el menor presenta en su aprendizaje. Al respecto, la investigación arrojó lo siguiente:

Cuadro 11. Problemática social de los estudiante (Información de rectores).

Aspectos	No representa problema	Problema moderado	Problema serio
Problemas de conducta	56,94%	22,22%	19,94%
Factores de riesgo psicosocial	53,33%	28,89%	16%
Desplazamiento por violencia	63,89%	25%	6%
Factores asociados al conflicto armado	86,11%	2,78%	5,56%
Riesgo por condiciones físicas de la zona.	61,11%	22,2%	11,11%
Riesgo por inseguridad de la zona.	44,44%	11%	39%

Fuente: Formularios Rectores información primaria estudio de caso.

¹Ver por ejemplo, la sección sobre eficiencia del sistema educativo en el que se hizo alusión al efecto de la crisis económica sobre los indicadores de eficiencia del sistema educativo. De igual forma, se hizo referencia a las diferencias entre los colegios que atienden alumnos de estratos bajos y altos, así como a las repercusiones que tienen las condiciones en que viven los estudiantes de cada estrato sobre sus posibilidades.

²Para efectos de análisis recientes del caso colombiano en los que se analizan los efectos que variables sociales, económicas y de otra naturaleza (entorno cultural, geográfico) tienen sobre el desempeño de los colegios o de los estudiantes ver Mina, (2004), Gaviria y Barrientos (2001), Núñez, et al (2002), Casas et al (2002a), Casas et al (2002b).

Como se observa en el cuadro 11, la inseguridad en la zona, los problemas de conducta y los factores de riesgo psicosocial representan problemas serios. En los tres casos, al menos el 16% de los rectores los considera problemas graves. Los problemas más frecuentes señalados por los rectores como moderados, son los de riesgo psicosocial y desplazamiento por violencia. Los comportamientos más problemáticos detectados durante la investigación fueron la apatía de los estudiantes y el embarazo de las adolescentes (60%), le siguen los robos dentro del plantel y el ausentismo (50%).³ Es relevante afirmar que también hay presencia de otro tipo de problemas como el consumo de alcohol, el porte de armas y el retiro de los estudiantes por problemas económicos. Asimismo, el 60% de los rectores, considera que es un problema serio la falta de interés de los padres por el aprendizaje de sus hijos y la apatía de estos frente al estudio. El 40% restante considera un problema serio el vandalismo y el robo dentro de su plantel.

Los colegios que reportaron en menor grado la presencia de los problemas señalados son de carácter privado, lo que permite inferir que el contexto en que crecen los menores y la problemática socio-económica y familiar que padecen está incidiendo en su comportamiento al interior de la institución educativa. Este hecho, que se pudo constatar, está relacionado con la motivación y satisfacción que los estudiantes sienten por la institución debido a lo atractivo y cómodo de las condiciones físicas, además de las estrategias y el material pedagógico y didáctico utilizado para hacer agradable el aprendizaje.⁴ Los colegios que reportaron problemas serios en más de un 80% de los aspectos psicosociales atienden población de estrato 1 y 2, tienen un contexto familiar y comunitario de extrema pobreza y aguda violencia.

No obstante también se encontraron instituciones de estrato bajo en los que se perciben mayoritariamente estos mismos problemas como moderados (50 a 60%). Algunos de estos colegios tienen muy buenas instalaciones, programas educativos innovadores y mejoramiento en la calidad. En estos casos, es posible que las condiciones de enseñabilidad ayuden a minimizar los problemas que para el aprendizaje tienen las condiciones del entorno. El 39% de los colegios reportaron que es un problema serio la delincuencia en el sector, lo que coincide con el estado de inseguridad de las comunidades donde están ubicados. Hubo casos en los que incluso se dio la intromisión de grupos armados (pandillas) en sus actividades.

Es difícil el aprendizaje de los estudiantes, sobre todo la formación en valores y competencias ciudadanas en un ambiente con un alto índice de violación de los derechos humanos y degradación de las relaciones familiares y comunitarias. El medio tiene un impacto negativo y permanente en las posibilidades de mejoramiento cognitivo, emocional y hasta físico de los estudiantes y profesores.

³ Estos porcentajes no son acumulativos, un entrevistado puede considerar dentro de sus respuestas más de un problema.

⁴ Durante la investigación, sólo un colegio (para el caso, de carácter privado) afirmó que no es problema la apatía de los estudiantes frente al aprendizaje. Esta institución ha tenido siempre un buen desempeño en las pruebas de Estado.

2.1.2 Características de salud.

Cuadro 12. Problemática de salud de los estudiantes.

Problemática	No representa problema	Problema moderado	Problema serio	No respondió
Deficiencias de salud	55,56%	11,11%	6%	27%
Desnutrición y violencia intrafamiliar.	44,5%	22,22%	27,78%	4%
Anorexia / bulimia	72,22	11%	5,6%	10%

Fuente: Formularios aplicados a los rectores.

En el caso de la salud, en la mayoría de las instituciones se cree que los problemas de salud sobre los que se indagó no representan problemas. A pesar de esto, la desnutrición y la violencia familiar fueron reportados como problemas moderados para algunos (22% y 27% respectivamente), lo que es consistente con lo encontrado en fuentes secundarias. Que la anorexia no se reporte como problema es lógico si la mayoría de los colegios aseguran que algunos niños asisten sin comer a las clases.⁵ En la mayoría de los colegios coincide el entorno de carencias con la calidad de la educación. Generalmente, los centros educativos que están ubicados en comunidades de difícil entorno social tienen puntaje bajo e inferior en las categorías del ICFES. Aún así, se pueden presentar casos en que con condiciones sociales difíciles, los resultados del colegio no han sido de baja calidad, lo que puede ser explicado por la buena infraestructura del colegio, procesos de planeación bien llevados, asesoramiento externo y el interés del rector y los docentes en el desarrollo educativo del plantel. En su conjunto estos factores, que configuran las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes, se definen como variables asociadas con el origen social de los alumnos y con las bases materiales que deben proveer las familias para que ellos lleguen a la escuela en condiciones de aprender y cumplir con sus obligaciones escolares.⁶

2.1.3 Características sociales de la población en el Distrito.

En general el estado del desarrollo social, económico y cultural de Cartagena se caracteriza por problemas de desintegración y exclusión social. La población afiliada al SISBEN entre 2000 y 2004 creció a una tasa superior a 100% hasta llegar a 672.651 personas (Viloria, 2005). De acuerdo a esto, “el 53% de la población de Cartagena estaba clasificada como pobre, de las cuales el 90% vive en las zonas suroriental y suroccidental de la ciudad” (Ibíd.) Según los datos de 2003, de la población clasificada en el SISBEN, el 74.3% se ubica en los niveles más bajos de pobreza.⁷

Esta situación está matizada por el fenómeno de desempleo que se da en la ciudad. Luego de la crisis de 1999, los niveles de desempleo que se dieron en la ciudad crecieron de manera preocupante. A pesar que en los últimos años se ha observado una

⁵ Hubo colegios que reportaron casos de estudiantes que soportan hasta dos días sin comer.

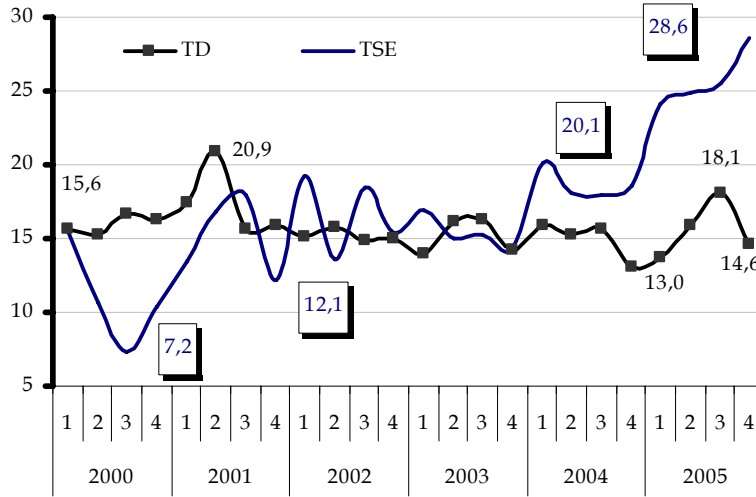
⁶ Tudesco, Juan Carlos (2001) Educación, reformas y equidad, Buenos Aires, ILPES-UNESCO, Fundación Ford, Buenos Aires.

⁷ La referencia de datos relacionados con SISBEN no implica que se esté tratando el tema de salud. La clasificación SISBEN también está relacionado con las condiciones de acceso a educación y las condiciones sociales (pobreza) y laborales, contrario a la idea común que la relaciona con aspectos de salud. El propósito es aportar datos para introducir el tema.

caída de este indicador, como consecuencia del mejor desempeño económico nacional, hay factores que aún son preocupantes, en especial el del tipo de ocupación generado.

Gráfico 11.

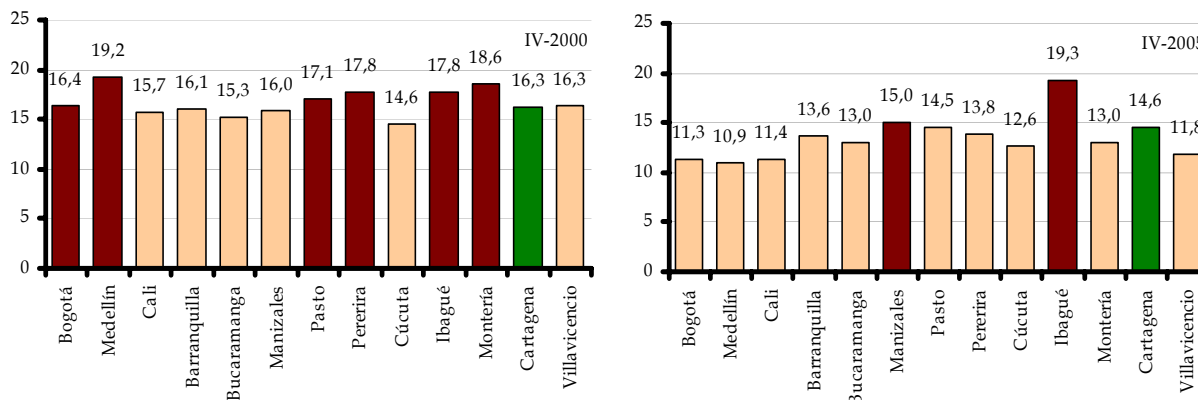
Tasas de desempleo (TD) y subempleo (TSE) trimestral de Cartagena. 2000-2005



Fuente: Gráfico con base en ECH-DANE.

La tasa de desempleo de la ciudad de Cartagena era una de las más altas del país en el último trimestre de 2000 (ver gráfico 12). En ese período de tiempo, dentro de las 13 áreas metropolitanas más grandes del país, 5 tenían una tasa de desempleo más baja que Cartagena. Al pasar al último trimestre de 2005, el número de áreas metropolitanas que tenían una tasa de desempleo más baja que Cartagena era 10. El agravante de esta situación es que el empleo que se genera en la ciudad es de baja calidad. En los últimos tiempos, la calidad del empleo se ha deteriorado de manera sostenida. Esto se puede observar de manera clara en la gráfica. La tendencia que muestra la tasa de desempleo desde el primer trimestre de 2001 es decreciente, por el contrario, la tasa de subempleo tiene una tendencia creciente desde el cuarto trimestre de 2001. Esto es, el comportamiento de las dos variables sugiere que la tasa de desempleo ha venido disminuyendo porque la gente ha recurrido a actividades de baja calidad para obtener su sustento. De hecho, la gráfica muestra que la tasa de desempleo decrece a una tasa menor a la que crece la tasa de subempleo.

Gráfico 12
Tasas de desempleo 13 áreas metropolitanas del país.
Último trimestre 2000 y 2005



Fuente: ECH-DANE.

En efecto, la incapacidad de la ciudad para proveerle empleo formal y estable a su mano de obra ha hecho que actividades informales y no legales, como el transporte de pasajeros en moto (denominada mototaxismo) y la venta al detal de minutos de celular en la calle hayan provisto en mayor medida los incrementos de empleo en la ciudad. Esto es una respuesta de los ciudadanos menos favorecidos a la falta de oportunidades del sistema. Si se considera que un joven al terminar su media puede optar entre pasar a la educación superior y entrar al mercado laboral, entonces la situación económica de la ciudad tiene efectos notables sobre la posibilidad de sus jóvenes de asistir a instituciones educativas formales o de conseguir una ocupación de calidad. Por un lado, la economía informal parece ser la salida más viable al problema de la falta de ocupación. Pero de otro lado, este tipo de ocupación brinda pocas posibilidades a los jóvenes de adelantar simultáneamente estudios superiores o de progresar socialmente.⁸

Por otro lado, las condiciones de la ciudad en cuanto a acceso a la salud no han presentado mejoras en los últimos tiempos, por el contrario parece agravarse. El otrora principal centro de salud de la ciudad (Hospital Universitario) se encuentra cerrado hace más de dos años (al igual que la antigua Clínica Club de Leones), en tanto que otro centro importante, la clínica Enrique de la Vega, ha atravesado por períodos en los que la falta de insumos le ha dificultado la operación normal. De igual forma ha sido afectado por problemas administrativos. Al respecto, Vilorio (2005) afirma que “En síntesis en los dos últimos años Cartagena ha sufrido el cierre de dos centros hospitalarios, uno está funcionando en medio de la anormalidad administrativa (Clínica Enrique de la Vega) y otro arrastra un déficit creciente (Hospital San Pablo)”. Cartagena hoy es una ciudad que no tiene infraestructura en salud para afrontar situaciones de emergencia, y debido a la falta de instituciones hospitalarias públicas, la población más pobre tiene menos opciones para el acceso efectivo a los servicios de salud.

⁸ Este hecho ha sido documentado para el caso de la Costa Caribe⁸ por Báez y Duncan (1998) y por Segovia y Navarro (2003), para el caso de la Comuna 5 de Cartagena. Esta Comuna es un conjunto de barrios pobres, que a su vez hacen parte de un encadenamiento de barrios que recorren la zona sur oriental (ZSO) de esta ciudad.

Aquí la tasa de mortalidad infantil ha ido disminuyendo entre 2000 y 2004 (ver gráfico 13) pero aún se puede considerar alta, y es superior a las de Bogotá, Colombia y América Latina y el Caribe (Viloria, 2005). Una situación como esta es preocupante, si se tiene en cuenta que el recurso humano es uno de los elementos fundamentales como base de competitividad. En una ciudad que tiene altos niveles de pobreza, la no disponibilidad de centros públicos de salud y tasas de mortalidad infantil relativamente altas condicionan de manera negativa la posibilidad de que los niños puedan crecer sanos y asistan a centros educativos, en los que puedan adquirir la formación que les permita aportar a la sociedad de la mejor manera.

La literatura económica de la salud establece que los niveles más bajos de escolaridad están relacionados con tasas de mortalidad infantil más altos, lo cual se explica por varias razones relacionadas directamente con el nivel de conocimientos de la madre para la atención del menor, pero también con las condiciones de pobreza. Las enfermedades que afectan a los menores generalmente están relacionadas con la contaminación ambiental, la desnutrición y la falta de atención médica calificada y oportuna. Así, la baja acumulación de educación en los barrios pobres de la ciudad debe tener una alta incidencia sobre la mortalidad infantil.

De acuerdo con estadísticas del ICBF, el 18% de los niños en Cartagena sufren niveles de desnutrición crónica, situación que ha mejorado por la acción de los programas de refrigerios y almuerzos en las escuelas y centros de madres comunitarias, reportando un descenso del 15%. La SED, con recursos de la Ley 715, el ICBF y la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, está ejecutando programas de ‘comedores escolares’, para niños desnutridos, desplazados por la violencia y aquellos que residen lejos de la unidad escolar.

Gráfico 13
Tasas de mortalidad infantil de Cartagena. 2000-2004.
(Por cada 1.000 nacidos vivos)



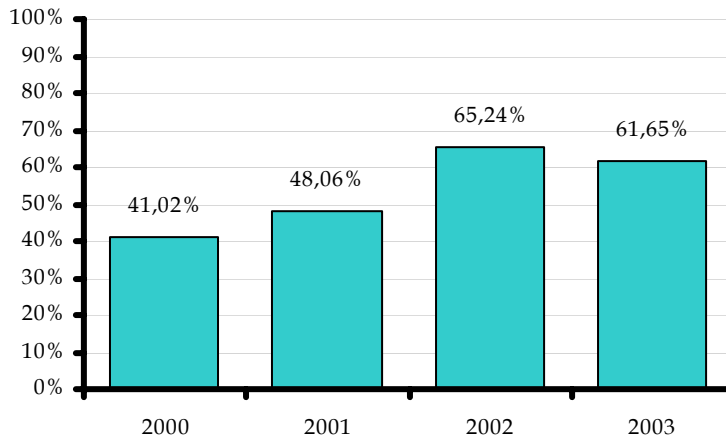
Fuente: Dadis, Oficina de planeación. Tomado de Viloria (2005).

Existe una buena parte de la población de Cartagena que aún no tiene cobertura de salud. Al igual que la mayor parte de la Región Caribe, Cartagena depende en buena medida del régimen subsidiado de salud para tener a su población protegida. En efecto, según lo muestra el gráfico14, entre 2000 y 2001, la tasa de cobertura (régimen contributivo + subsidiado) no alcanzaba el 50%. A partir de ese año, el incremento observado en la cobertura obedece al aumento de la población bajo el régimen

subsidiado en la ciudad. Es decir, Cartagena depende hoy en buena medida del sistema asistencial para contar con un seguro de salud contingente. El incremento de la población afiliada al SISBEN entre los años 2000-2004 fue superior al 100%, según lo reporta Vilorio (ibid).

Gráfico 14

Tasas de cobertura en salud. Cartagena 2000-2003.



Fuente: Cálculos con base en Supersalud, Secretaría de planeación distrital de Cartagena y DANE.

Las condiciones de salud en la población estudiantil son importantes porque estas influyen de manera directa sobre la capacidad de atención y sobre las posibilidades de afrontar con éxito la totalidad de los desafíos académicos.

2.14 Otras anotaciones acerca de la situación social en Cartagena.

El problema del analfabetismo, ha disminuido significativamente en la ciudad, ya que en 1957 registraba una tasa del 37%⁹. Hasta 2001, la tasa oficial de analfabetismo fue de 4%. Sin embargo, de acuerdo con los datos del censo 2005, la tasa de analfabetismo en Cartagena es de 7,6%.¹⁰ Este fenómeno ha afectado en mayor medida a las mujeres y a las personas de mayor edad, rezago quizás de tradiciones discriminatorias en las que las mujeres se les formaba para las labores del hogar. Esto se convierte en un factor adicional limitante de la calidad de la educación en la medida que los estudiantes no cuentan con el acompañamiento familiar suficiente.

2.2 La producción y estructura económica de Cartagena

2.2.1 Precisiones históricas

Cartagena posee el segundo aparato productivo entre las ciudades de la región Caribe de Colombia (después de Barranquilla). Su ingreso *per cápita* está por encima del

⁹Báez Javier (1999) Evolución de indicadores educativos para Bolívar y Cartagena (1933-1995) y determinantes regionales. Serie de Estudios Sobre la Costa Caribe No. 8. Universidad Jorge Tadeo Lozano Seccional del Caribe. Cartagena, mayo de 2000.

¹⁰Tradicionalmente la tasa de analfabetismo se calcula para personas mayores de 15 años. Pero en el dato del Censo 2005 la tasa de analfabetismo se referencia con personas mayores de 5 años.

promedio nacional¹¹ y tiene una actividad económica dinamizada por la industria manufacturera, el movimiento portuario, los servicios turísticos, el comercio y la industria de la construcción. Según cálculos con datos del DANE, entre 1990 y 2002, su economía creció a una tasa promedio de 3,8% anual. Esta tasa no permite disminuir la desigualdad social y erradicar la pobreza.

El sistema económico de Cartagena se puede calificar como excluyente, marcado por la pobreza, la desocupación y la inequidad. Luego de la crisis de la economía colombiana en 1999, la observación de los hechos sugiere que el empleo no recuperó su nivel anterior a la crisis y ha aumentado la informalidad. Como resultado de todo ello, se aprecia una notable disminución del ingreso *per cápita*, el cual en 1999 se situó en niveles por debajo al de 1995, trayendo consigo efectos negativos en el nivel de vida de sus habitantes.

A sus problemas económicos se suman la marginalidad y la segregación racial a que es sometida la población afrodescendiente (porcentaje mayoritario de la población). En el Mapa Cultural del Caribe publicado por el Corpes de la Costa Atlántica se anota refiriéndose a Cartagena que “en la mayor parte de su población hay un ancestro africano que conserva la riqueza de sus relaciones socioculturales a pesar de los patrones de una elite de origen colonial de ascendencia hispánica”. Cartagena, que fue puerto de esclavos durante la Colonia y que “al retener una parte de la población esclavizada, la ciudad fue adquiriendo un carácter étnico negro y mulato evidente” – según Mosquera y Provansal-, tiene una historia marcada por la discriminación racial y hoy todavía hace visibles barreras sociales y raciales profundamente marcadas¹².

Adicionalmente, la morfología de la ciudad y la desarticulación de la malla vial, junto a la falta de espacios públicos, impiden la movilidad social y el encuentro de sus habitantes, la “geografía urbana de la ciudad revela una evidente fragmentación del espacio urbano, allí lo negro tiene un lugar físico, los barrios populares, o es instrumentalizado en algunos oficios del sector turístico”¹³.

Para hacer un perfil del sistema económico de Cartagena y de sus relaciones sociales actuales es necesario recurrir, por su carácter de ciudad histórica, a su origen y evolución. Desde su fundación, la ciudad ha estado vinculada a las corrientes de la economía mundial. Si se considera la expansión de la economía del mundo acaecida después del descubrimiento de América como una primera globalización, Cartagena ha sido una ciudad globalizada desde su fundación. Es la ciudad de la Colonia en el Caribe colombiano y la construcción de sus fortalezas junto a sus cualidades naturales (profundidad de la bahía, seguridad y protección), le otorgó ventajas internacionales que la consolidaron como puerto en la ruta de los galeones de la metrópolis española. Esta ruta permitió la comunicación de la ciudad con el resto del Gran Caribe. Cartagena y la ruta de los galeones hacen parte de la disputa de las metrópolis

¹¹ Estos cálculos se hicieron con base en los registros de Cuentas Departamentales y Nacionales del Dane. En el caso de Cartagena, se realizaron proxis sustentadas en el PIB Urbano y en las proyecciones de población del Dane.

¹² Elizabeth Cunin. Buscando las poblaciones negras en Cartagena. En Aguaita No 2. Revista del Observatorio del Caribe Colombiano. Cartagena, noviembre de 1999.

¹³ Mosquera, Claudia; Provansal,, Marion. Construcción de identidad caribeña popular en Cartagena de Indias a través de la música y el baile de champeta. En Aguaita No 3. Revista del Observatorio del Caribe Colombiano. Junio de 2000.

europas al ser elementos funcionales en el esquema de los nuevos intereses estratégicos de la acumulación de capital. Es, para ese entonces, la principal ciudad del Caribe colombiano y su condición de puerto protegido, gracias a las defensas, marca el período colonial.

Cartagena declara la independencia de España en 1811. Al terminar el período colonial, el legado de ciudad histórica y portuaria marcan su perfil económico, así como el hecho de haber sido centro de comercio de esclavos y lugar de desembarco de éstos para ser distribuidos “a los asentamientos mineros, a las haciendas, o para quedarse como personal doméstico de las autoridades civiles y eclesiásticas españolas de las provincias españolas del Nuevo Reino de Granada” (Mosquera y Provansal, 2000). Esto dejará una profunda huella en su tejido social hasta entrado el siglo XXI que aún exige una “reflexión sobre los modos de reivindicación étnica (...) y sobre los procesos de identificación de poblaciones que viven juntas en un mismo territorio” (Cunin, 1999).

El siglo XIX es el siglo de la crisis de Cartagena. Entre su independencia y la independencia de Panamá de Colombia en 1903, la situación cambia sustancialmente: la ciudad ve decrecer su población y su actividad económica languidece. Durante este período, España pierde su supremacía sobre el mar Caribe siendo reemplazada al final del período por Estados Unidos. La imperiosa necesidad de comunicar el Océano Atlántico con el Océano Pacífico convierte al Caribe en el mar de los intereses de las potencias mundiales, en el que Estados Unidos afianza su hegemonía con la independencia de Panamá y la posterior construcción y entrada en operación del Canal.

Cartagena disminuye sus vínculos con el Gran Caribe y paralelo a ello surge Barranquilla en el Caribe colombiano, la que se convertirá en la tercera ciudad de Colombia. En la fachada del mar Caribe, al despuntar el siglo XX, Barranquilla emerge por su actividad portuaria llegando a ser el principal puerto marítimo y fluvial. En ambas ciudades, al finalizar el siglo XIX, surgen los primeros establecimientos industriales que marcan un primer impulso en el desarrollo fabril del Caribe colombiano. Casi un siglo después de la revolución industrial que dio origen a la manufactura en Inglaterra, aparece la Fábrica de Tejidos Merlano (1892), símbolo de una primera generación industrial en Cartagena, pero al finalizar la primera mitad del siglo XX, buena parte de sus factorías habían salido del mercado. Es la construcción de la refinería de Mamonal, por la International Petroleum Company, la que inaugurará una segunda generación empresarial, dándole a la ciudad el carácter industrial que hoy tiene y que ha contribuido a la internacionalización misma de la ciudad en los tiempos modernos.

El actual sistema económico de Cartagena está marcado por su historia. La historia deja huellas que hoy sirven para acercarnos al conocimiento de la ciudad, su economía y su sociedad. Las características principales del sistema económico de la ciudad se pueden sintetizar en:

- Su condición de puerto sobre el mar Caribe.
- Su condición de ciudad industrial en el Caribe colombiano.
- Sus vínculos con la economía mundial.
- Su condición de ciudad turística y su potencial en este sector.
- Sus débiles encadenamientos productivos.
- Su patrimonio cultural y sus conflictos identitarios.

- Sus relaciones con el Gran Caribe.
- Su pertenencia, preponderancia y relaciones con la región Caribe de Colombia.
- Su tejido social.

1.2. La producción bruta aproximada de Cartagena

En Colombia no existen series estadísticas que permitan conocer con exactitud el tamaño del producto bruto de sus ciudades. Las cuentas nacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- se ofrecen desagregadas por departamentos. De ahí que para acercarse al conocimiento de la realidad de ésta o cualquiera otra ciudad colombiana haya que recurrir a aproximaciones estadísticas. En esta investigación, se consideraron dos alternativas para estimar la producción bruta de Cartagena. La primera, partiendo del PIB de Bolívar (cuentas nacionales del DANE) integra dos metodologías así:

- a. Restar el sector primario del PIB departamental (partiendo del supuesto que todas las actividades de este sector -minería y agropecuario-, se realizan por fuera de la capital del departamento)¹⁴.
- b. A continuación se resta la totalidad del sector primario, y una consideración de parámetros poblacionales en la cuantificación del sector terciario. En este caso, además de restarse el sector primario se resta un porcentaje del sector terciario¹⁵. Una nueva aproximación al PIB de Cartagena, se obtiene restando a la cifra anterior el 33% del sector terciario departamental.

La segunda metodología parte de los depósitos bancarios per cápita reales de la Superintendencia Bancaria. Esta metodología usada por Luis Galvis y Adolfo Meisel, en el estudio "*El Crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998*"¹⁶, publicado por el Banco de la República seccional Cartagena, se encontró

¹⁴ Esta misma metodología había sido usada por Báez Javier y Calvo Haroldo en el estudio: "La Economía de Cartagena en la segunda mitad del siglo XX: Diversificación y Rezago". En Calvo Haroldo; Meisel Adolfo (Ed). *Cartagena de Indias en el Siglo XX*. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Banco de la República. Bogotá, agosto de 2000. pp. 71-136.

¹⁵ Edward Glaeser, docente de la Universidad de Harvard plantea que existe una relación positiva entre el crecimiento económico y el crecimiento de la población, que resulta posible en la medida en que haya una movilidad de los factores productivos hacia aquellas zonas donde se presenta una situación más favorable. Todo esto bajo el supuesto de los rendimientos marginales decrecientes de los factores productivos. Para el caso de una aproximación al PIB de Cartagena teniendo en cuenta estos planteamientos hay que partir del hecho que Bolívar es un departamento con 45 municipios. Si se tiene en cuenta que Cartagena, Arjona, El Carmen de Bolívar, Marialabaja, Magangué, Mompo y Turbaco son los de mayor actividad del sector terciario, se debe suponer, con base en la metodología, que suman el 100% del PIB terciario departamental. La participación de cada entidad territorial de este PIB se desprende de la participación poblacional en ese grupo. Cartagena, de acuerdo a ello, aportaría 67% al sector terciario y el resto de Municipios el 33%.

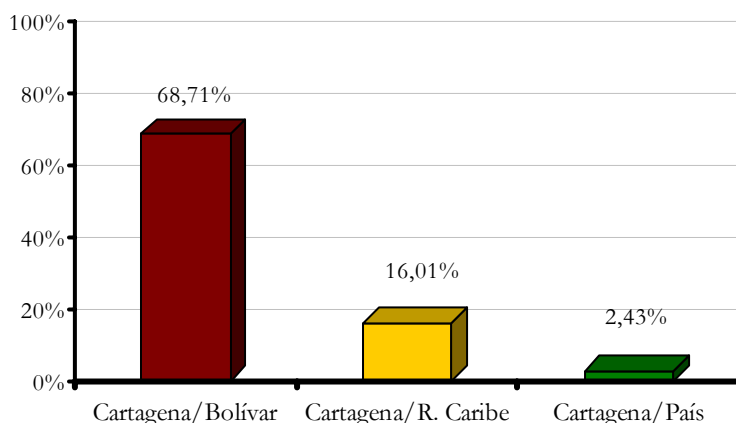
¹⁶ Galvis, Luis Armando; Meisel, Adolfo. Op. cit. En este estudio los autores utilizaron como proxy de esta variable los depósitos bancarios per cápita reales, para una muestra de 20 de las principales ciudades de Colombia, las cuales representan el 42% de la población nacional y contribuyen con más del 50% del PIB total.

que a 1998, el PIB per cápita de Cartagena es de 3.834,9 pesos (en pesos de 1973) y es el segundo de las ciudades del Caribe colombiano, después de Barranquilla –que alcanzó los 6.970,1 pesos- y superior al de ciudades como Santa Marta, Sincelejo y Montería. Entre las 20 ciudades del país seleccionadas en la muestra, Cartagena ocupa el lugar 16, después de Neiva.

Para el caso de este estudio se eligió la primera metodología por disponibilidad de datos y por mayor sencillez. En aras del objetivo de este estudio, más que la precisión sobre el PIB de la ciudad, interesa el tamaño relativo en el contexto regional. El PIB regional entre 1994 y 2002 representó aproximadamente el 15% del PIB nacional. Según los cálculos efectuados para la actualización de este estudio, El PIB de Cartagena entre 1990 y 2003 en promedio aportó el 2,4% del PIB nacional, el 16,01% del PIB de la Costa Caribe, y al 68,7% de la producción bruta de Bolívar, cálculos hechos a precios de 2004 (ver gráfico 15). Cartagena se ha consolidado como el principal centro económico del departamento de Bolívar. Todo esto le otorga una singular importancia en el Caribe colombiano.

Gráfico 15

El PIB de Cartagena en el PIB departamental, regional y nacional 1990-2003 (promedio)



Fuente: Cálculos con base en DANE- Cuentas Departamentales.

Estamos hablando entonces de una ciudad con un importante aparato productivo en el contexto de la región Caribe. La actividad económica de Cartagena ocupa un lugar destacado porque:

1. Es la quinta ciudad de mayor producción industrial en Colombia, la segunda del Caribe colombiano.
2. Es el principal productor de sustancias químicas del país¹⁷.
3. Es la ciudad con la segunda refinería más importante del país, después de la de Barrancabermeja.
4. Por áreas metropolitanas¹⁸, es el séptimo centro de la industria de alimentos de Colombia, el segundo en el Caribe colombiano.

¹⁷ Según la Encuesta Anual Manufacturera, Cartagena ocupa el primer lugar en la producción de sustancias químicas a nivel nacional. El promedio de los últimos años ha estado por encima del 45%, según cálculos hechos con la Encuesta anual manufacturera (EAM).

5. Es uno de los puertos más importantes de Colombia, el principal en el Caribe colombiano.
6. Es el principal centro turístico de Colombia.

Cartagena tiene entonces una actividad económica entre las más grandes e importantes del país y diversificada, en medio de la pobreza, el rezago frente a los indicadores nacionales y el atraso relativo de la región Caribe que se han mantenido tanto en un modelo de sustitución de importaciones como en el actual de inserción a la globalización.

1.3. La tasa de crecimiento del producto interno bruto

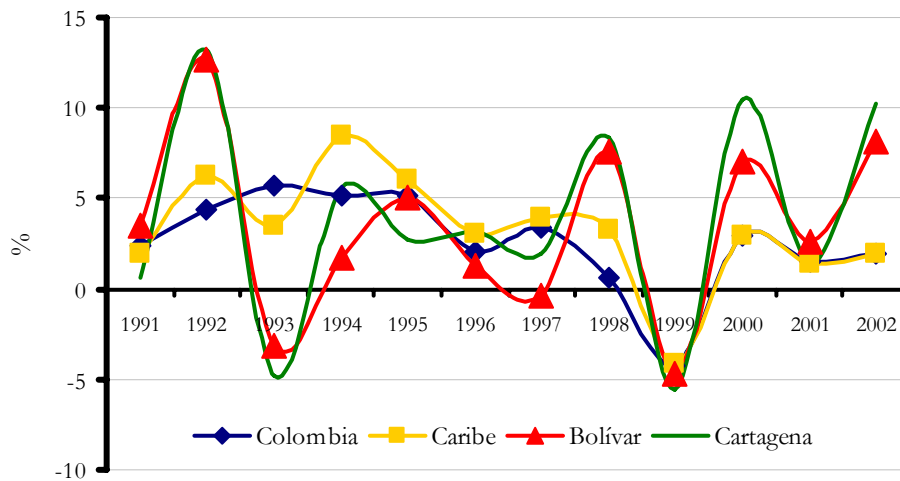
Cartagena es una de las ciudades que por su condición de ciudad portuaria e industrial se vería mayormente beneficiada con el cambio de modelo económico iniciado en Colombia al comenzar la década de los noventas, cuyo objeto era lograr una inserción exitosa en la globalización económica de los últimos tiempos. La industria colombiana sufriría un proceso de relocalización hacia los puertos y la Costa Caribe se convertiría en la región exportadora de Colombia. Sin embargo, el crecimiento económico de la ciudad no ha sido el esperado. Las tasas de crecimiento de la economía cartagenera han sido fluctuantes y han estado atadas al comportamiento de la economía nacional.

Hacer seguimiento al comportamiento de su economía y realizar comparaciones entre distintos escenarios, se constituye en un referente y apoyo en la formulación de políticas y toma de decisiones encaminadas todas a mejorar la eficiencia productiva y con ello alcanzar mayores niveles de competitividad. En este sentido, la economía de Cartagena no ha sido ajena a las fluctuaciones que han evidenciado las economías departamental, regional y nacional. Así, a excepción de 1998, en los años restantes los índices de crecimiento de la producción tanto de la ciudad como departamental, regional y nacional mantienen la misma variación cíclica. No obstante para el caso de Cartagena y Bolívar, las variaciones del PIB en algunos años son más fuertes que las que se evidencian a escala regional y nacional (Gráfico 16).

Entre 1991 y 2002, el PIB de la ciudad creció 3,9% anualmente en términos reales, superior al registro observado en el departamento de Bolívar (3,4%), en la región Caribe (3,2%) y en Colombia (2,5%). Este comportamiento de la economía Cartagenera durante este lapso, estuvo impulsado por actividades como los servicios del gobierno¹⁹ - que crecieron 10% en promedio cada año- y la industria manufacturera -que creció 7% anual-.

¹⁸ Dentro de la clasificación por áreas metropolitanas, se tiene: Barranquilla - Soledad, Bogotá - Soacha, Bucaramanga - Girón - Floridablanca, Calí - Yumbo, Cartagena, Manizales - Villamaría, Medellín - Vale de Aburra, Pereira - Santa Rosa de Cabal - Dosquebradas, Resto del País.

¹⁹ Los servicios del gobierno comprenden: administración pública y otros servicios a la comunidad, servicios de enseñanza de no mercado, servicios sociales y de salud de no mercado, asociaciones - esparcimiento y otros servicios de no mercado.

Gráfico 16**Evolución del PIB de Colombia, Región Caribe, Bolívar y Cartagena. 1991-2002. (precios de 2004)**

Fuente: Cálculos del Observatorio del Caribe Colombiano con base en DANE- Cuentas departamentales.

1.4. El producto interno bruto de Cartagena por sectores económicos

Un análisis detallado de la estructura productiva de Cartagena por actividades económicas, permite apreciar que el sector más grande de la economía de la ciudad es el terciario.²⁰ Este, sigue siendo en su conjunto, la actividad de mayor aporte al PIB pese a su comportamiento descendente durante los últimos años. En efecto, el sector terciario disminuyó su participación de 59,8% en 1994 a 46% en el año 2002. Es necesario anotar que esta reducción ha sido compensada por la creciente participación de la industria manufacturera –que pasó de representar 30,7% del PIB en 1994 a 40,9% en 2002- (Cuadro 13). El comercio, el transporte y la construcción aportan al PIB 6,2%, 6,0% y 3,4% en promedio anual respectivamente. Sin embargo, ningún sub sector del sector terciario logra superar el aporte de la industria manufacturera al PIB, el cual aparece como el sector económico más importante de la ciudad que genera alto valor agregado, siendo intensivo en capital, por lo que comparativamente con otros sectores, el empleo generado es muy bajo.

²⁰ En general, el sector terciario de la economía o sector servicios, comprende: construcción, comercio, servicios de automotores y motocicletas, de artículos personales y domésticos, servicios de hotelería y restaurante, servicio de transporte terrestre, transporte por agua, transporte aéreo, servicios de transporte complementarios y auxiliares, servicios de correo y telecomunicaciones, servicios de intermediación financiera y servicios conexos, servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda, servicios de las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios, servicios domésticos, servicios de enseñanza de mercado, servicios sociales y de salud de mercado, servicios de asociaciones, esparcimiento y otros servicios de mercado, administración pública y otros servicios a la comunidad, servicios de enseñanza de no mercado, servicios sociales y de salud de no mercado, asociaciones, esparcimiento y otros servicios de no mercado y servicios de intermediación financiera medidos indirectamente.

Cuadro 13

Estructura del PIB de Cartagena, 1994, 1998, 2000 y 2002.

	1994	1998	2000	2002	Promedio
Industria	30,7	35,9	38,3	40,9	34,0
Construcción	4,6	3,7	1,2	2,9	3,4
Comercio	7,0	6,3	5,7	5,2	6,2
Transporte	7,6	5,5	5,1	4,9	6,0
Gobierno	10,6	14,5	15,6	14,2	14,2
Otros Servicios	29,9	27,1	24,4	19,5	27,3
Derechos e impuesto	9,5	6,9	9,7	12,3	9,0
PIB Total	100	100	100	100	100

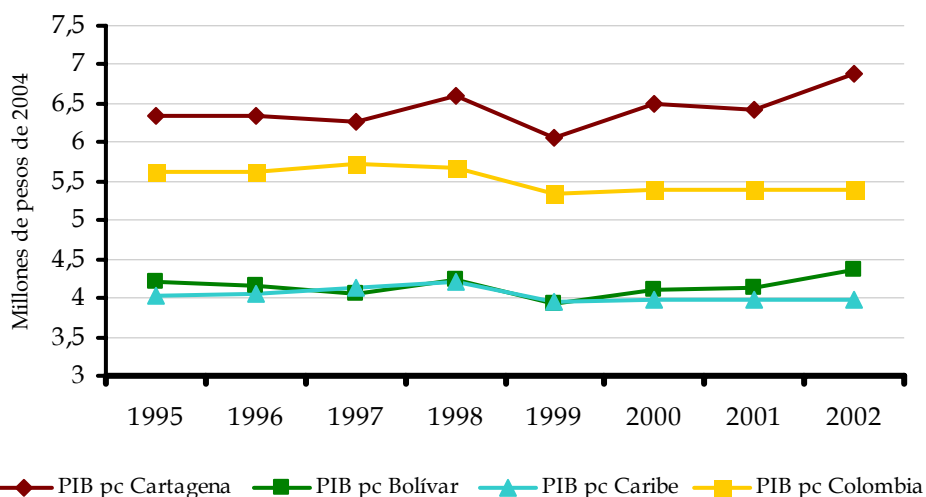
Fuente: Cálculos del Observatorio del Caribe Colombiano con base en DANE- Cuentas Departamentales.

1.5. El producto bruto per cápita de Cartagena

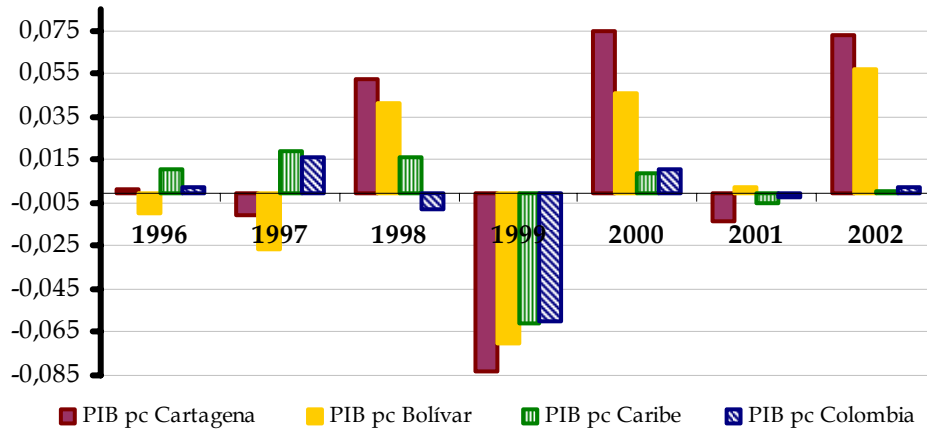
Cartagena tenía una población de 1.030.149 habitantes en el año 2005, según las proyecciones del censo de 1993 (DANE). Esta población creció entre 1995 y 2005 un 31%, a una tasa promedio de 3% anual. En Cartagena, el PIB *per cápita* además de estar por encima del nacional, del regional y del departamental (Gráfico 17), ha presentado un crecimiento promedio de 0,1% anual, tasa de crecimiento por debajo de la tasa de crecimiento de su población. Al igual que el crecimiento inestable del producto bruto, el PIB *per cápita* evidencia igualmente fluctuaciones durante los años estudiados. Como hecho para resaltar, la caída de la economía nacional en 1999 ocasionó un retroceso de cinco años en el PIB *per cápita* de la ciudad ya que en dicho año este indicador estuvo por debajo del registrado en 1994 (ver Gráfico 17).

Gráfico 17

PIB Per cápita de Cartagena, Bolívar, región Caribe y Colombia, 1995-2000



Fuente: Cálculos del Observatorio del Caribe Colombiano con base en DANE- Cuentas Departamentales.

Gráfico 18**Evolución del PIB Per cápita de Cartagena, Bolívar, región Caribe y Colombia, 1995-2000**

Fuente: Cálculos del Observatorio del Caribe Colombiano con base en DANE- Cuentas Departamental

En Cartagena, las cifras del PIB per cápita, no son explicativas del nivel de vida de su población. A esta ciudad le ocurre lo mismo que acontece en el departamento de La Guajira, que presenta el segundo mayor PIB per cápita entre los departamentos del Caribe colombiano (después de San Andrés), pero es a la vez un departamento pobre, a pesar de la explotación del carbón en su territorio. Para casos como este es necesario recurrir a análisis de distribución de ingresos y en el caso de Cartagena, los niveles de pobreza y de desempleo estarían ilustrando la existencia de una ciudad con alta inequidad, exclusión y desigualdad. Cálculos hechos con las Encuestas de Hogares muestran que entre 1999 y 2002, una cifra cercana al 50% del ingreso era recibido por el 10% más rico de la población, mientras que el 10% más pobre de la población ganaba menos del 1%. Abello (2004)²¹ muestra cálculos similares a este y agrega además que el decil más rico de la población gana 61 veces más que el decil más pobre de la ciudad, con un coeficiente de Gini que evolucionó desde 0,38 en 1996 hasta 0,44 en 2002 (el mismo valor que tenía antes de 1996).²² Hay que anotar además que en la región Caribe de Colombia se tiene un Coeficiente de Gini de 0,53, lo que la define como una región con una desigualdad muy grande, cuyo estado es similar a la de países como Honduras y Senegal.

Nos encontramos ante un sistema económico que excluye a un altísimo porcentaje de la población de sus beneficios. Así aunque su producto bruto y su PIB per cápita son relativamente altos en el contexto de la región Caribe y del país, la baja ocupación, el alto desempleo, los altos niveles de pobreza y los bajos ingresos contrastan con ello.

²¹ Abello, Alberto (2004) "La economía agrídulce de la 'fragorosa' Cartagena", Exposición realizada el 7 de julio de 2004 en el Curso de Verano *Cartagena conocimiento vital del Caribe*, de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

²² El coeficiente de Gini no tiene una interpretación por sí mismo, adquiere sentido en la medida que se le compare con valores previos, o con el obtenido en otras regiones.

3. Relaciones entre los sistemas educativo y económico de Cartagena de Indias.

Esta sección constituye el punto de confluencia del desarrollo de los capítulos precedentes. Ella inicia describiendo cuales son las instituciones y programas que desde el sector educativo tratan de influir sobre el sector productivo. A continuación se despliegan las principales falencias y requerimientos del capital humano para una formación pertinente a las necesidades del sector productivo. De igual manera se incluyen allí las acciones que en materia de formación han partido desde el sector productivo hacia el sector educativo. La sección continúa con un análisis de los datos que permite la validación de las hipótesis centrales de este estudio y finaliza con las conclusiones acerca de las relaciones entre los dos sectores (productivo y educativo) así como la formulación de unas estrategias para una intervención eficaz de lo educativo-productivo.

Con esta sección se busca en últimas establecer de qué manera funcionan las interrelaciones entre los sectores educativo y productivo que encaucen la articulación de los sectores económico y educativo de tal manera que propenda por el desarrollo armónico de ambos y que a la vez impulse la competitividad de la ciudad. El planteamiento sobre las relaciones de los dos sistemas parte del análisis derivado de las hipótesis centrales de la investigación y del modelo teórico que las sustentan. Se hará énfasis en los hallazgos más sobresalientes de la investigación, los elementos que significan tanto fortalezas como debilidades y los aspectos que han distanciado en términos de pertinencia a la educación de la actividad productiva y laboral.

3.1 Educación técnica hacia el sector productivo.

A continuación se describe la formación técnica impartida desde el sistema educativo dirigida hacia el sector productivo.¹ Los principales programas educativos que se tienen en el distrito para la formación técnica de los jóvenes son:

3.1.1 Programas de capacitación técnica.

- Escuela-Taller Cartagena de Indias: Es un proyecto realizado mediante convenio entre la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Alcaldía de Cartagena y la Gobernación de Bolívar. Forma en oficios artesanales de la restauración del patrimonio arquitectónico, vital para la cultura y el desarrollo turístico de la ciudad. Las áreas de formación son: Albañilería, Carpintería de armar, Forja y Jardinería.
- Colegio Mayor de Bolívar: imparte educación tecnológica de bachilleres para el desempeño de diferentes actividades económicas. Las áreas de formación son: Arquitectura, Administración, Ciencias Sociales, Administración de Oficinas, Educación Preescolar, Traducción Turística e Idiomas.
- Escuelas Salesianas: dirigidas a estudiantes de los más bajos ingresos, realiza la formación de bachilleres técnicos en diferentes oficios. Áreas de formación:

¹Dado el carácter sintético de este documento, la descripción de estos programas no es exhaustiva.

Mecánica Industrial, Soldadura (eléctrica, combustible), Electricidad, Dibujo Técnico e Informática.

- Instituto Nacional de Enseñanza Media (INEM): formación técnica en los grados 10 y 11, para los jóvenes que terminan la secundaria. Áreas de formación: Metalmecánica y Automotriz, Promoción Social, Ciencias, Matemáticas, Humanidades y Bachillerato Comercial.
- Fundación Universitaria “Jorge Tadeo Lozano”: a nivel tecnológico tiene Administración de Empresas Turísticas.
- Instituto Tecnológico Comfenalco: imparte formación técnica en las áreas de Administración Financiera, Control de Calidad, Producción Industrial y Sistemas de Información. El politécnico “Jaime Isaza Cadavid” en convenio con esta institución imparte de Ingeniería Productividad y Calidad.
- Politécnico Grancolombiano: cuenta en Cartagena con Ingeniería de Sistemas y Administración de empresas.
- Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo (TECNAR): ofrece formación tecnológica. Sus áreas son Tecnología en Administración Naviera y Portuaria, Construcción de Obras Civiles, Contabilidad Sistematizada, Diseño de Modas y Textil, Electrónica y Telecomunicaciones, Gestión Empresarial y de Negocios, Instrumentación y Controles Industriales, Salud Ocupacional y Sistemas.
- Universidad Tecnológica de Bolívar: cuenta con tecnologías en las áreas de Administración de Almacenes, Sistemas de Refrigeración y Aire Acondicionado.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): tiene tres centros de formación, industrial, naviero y administración.
- Finalmente, la Secretaría de Educación Distrital tiene los programas de formación de la media técnica, articulados a la educación superior tecnológica, y los del Centro Auxiliar de Servicios Docentes (CASD).

Esta oferta educativa va dirigida hacia los sectores turístico (áreas administrativa y contable, bilingüe e idiomas, alimentación, recreación entre otros); industrial (áreas administrativa y contable, productiva y calidad, mecánica y soldadura, electricidad, electrónica y telecomunicaciones, salud ocupacional, sistemas de refrigeración y aire acondicionado, entre otros); comercio (áreas administrativa y contable, salud ocupacional, diseño de modas y textil, comercio internacional); portuario (áreas administrativa y contable, informática, transporte comercial, comercio internacional, mecánica diesel, entre otros); agropecuario (producción y comercialización); pesquero (acuicultura, piscicultura, marinería y maquinista).

Cuando se identifica el conjunto de entidades de capacitación y los programas ofrecidos, existe una diversidad de áreas y niveles de formación, que responden más a esfuerzos privados que a una estrategia de educación técnica orientada desde la administración distrital para capacitar la fuerza de trabajo. La dispersión de las

matrículas en diferentes modalidades conforma un perfil de calificación de la fuerza ocupacional, que resulta disfuncional a estos requerimientos. La percepción es que esta situación configura una coherencia débil con la visión de “convertir a Cartagena de Indias, en una plataforma competitiva que facilite el desarrollo de proyectos económicos y sociales, que genere productividad ciudadana y la posicione como centro turístico, portuario e industrial en el ámbito internacional”.

Para lograr la pertinencia de la oferta educativa técnica en el distrito se debe consultar las tendencias del desarrollo tecnológico, los estándares de calidad, de productividad y empleo para definir las áreas estratégicas de formación. Se debe procurar asimismo que estas respondan a criterios estructurales y de largo plazo, más que a propuestas coyunturales. La formación para el trabajo requiere no solo capacitación específica, sino que requiere instrucción en competencias básicas, tales como el desarrollo de la capacidad de trabajar en equipo, así como habilidad y entrenamiento para adaptarse al trabajo y para resolver problemas. Los esfuerzos en la ciudad se orientan en su gran mayoría a desarrollar competencias específicas, mientras que las competencias básicas muestran serios problemas de calidad y pertinencia de la educación impartida. Aún, más de tres años después de haberse realizado el estudio, esta tarea actualmente está liderada en mayor medida por las instituciones educativas privadas.

3.2 El recurso humano del sector productivo y sus requerimientos de formación.

Durante la investigación se entrevistaron varios empresarios para saber su percepción acerca de las principales deficiencias que encuentran en las competencias de sus empleados. Las más frecuentes fueron:

- En los operarios: falta de dominio del inglés, baja confiabilidad ocupacional y fallas en la operación de equipos de proceso.
- En el personal administrativo: deficiencias en competencias relacionadas con los sistemas de información y gestión del conocimiento.
- En los profesionales y técnicos: deficiencias en competencias sociales (la mayoría no se relacionan con el resto de los empleados), el trabajo en equipo y la cooperación.

Asimismo los empresarios detectaron debilidades de diversa índole que se pueden resumir de la siguiente manera:

- El pensamiento crítico.
- La capacidad para aprender y razonar.
- El planteamiento y solución de problemas.
- El manejo de manuales técnicos y la comprensión de manuales de software.
- El uso de computadores.
- El cálculo financiero y la estadística descriptiva.
- La capacidad para formular juicios relevantes que relacionen la teoría con la práctica.

Estas debilidades fueron calificadas en niveles bajo y medio lo que de una manera muestra que a pesar de la existencia de estas deficiencias la situación no es crítica. Según los empresarios, para el desarrollo de una estrategia de competitividad para la

región es deseable tener un recurso humano altamente capacitado y capaz de responder a las exigencias y cambios del entorno. Consideran importantísima para todos la formación básica; para los empleados, la capacitación; para el personal técnico, la formación técnica; para el personal de investigación, la formación tecnológica y para los técnicos y administrativos, la formación profesional. Los requerimientos futuros de la economía son hoy superiores. Se requiere el desarrollo de habilidades y destrezas en manejo de sistemas de información, bilingüismo, relaciones interpersonales, innovaciones, pasar del uso de las manos a uso del razonamiento (habilidades lógicas y de abstracción), capacidad para aprender y razonar, capacidad para apropiarse, crear y aplicar saberes complejos.

3.2.1. Programas desarrollados por el sistema productivo hacia el sistema educativo.

El sector productivo ha mostrado un gran interés por la educación en los últimos años. La Fundación Mamonal ha definido como uno de sus esfuerzos primordiales el apoyo al sector educativo. Desde 2003 se creó el comité local de la Fundación Empresarios por la Educación que ha seguido impulsando el conocimiento del funcionamiento del sistema educativo, entre otros, auspiciando el primer “Informe de progreso educativo de Bolívar y Cartagena 1994-2004”. Sin embargo, antes del año 2000, no existía una vinculación estrecha entre los sistemas económico y educativo que permitiera evaluar, pensar y orientar la educación hacia el mejoramiento de la competitividad local. Actualmente, el sector empresarial desarrolla programas hacia el sector educativo que pueden ser considerados importantes. Las empresas o gremios que han adelantado este tipo de actividades son:

- Fundación Mario Santo Domingo²: actúa en los campos de educación sexual y crecimiento poblacional, construcción y sostenimientos de centros educativos, obras infraestructura social en zonas bajo desarrollo económico –recuérdese que las condiciones socioeconómicas afectan el desempeño de los educandos-.
- Fundación Mamonal³: sus acciones se dividen en 3 áreas fundamentales, desarrollo humano, desarrollo económico y programas y proyectos especiales. Entre sus acciones específicas se encuentran la capacitación a la comunidad educativa (programas dirigidos a escuelas y colegios oficiales de la zona de influencia de Mamonal), dotación e infraestructura y adecuación de instituciones educativas, atención y formación de niños y jóvenes, apadrinamiento y becas de educandos, así como apoyo a actividades artísticas y culturales.
- ECOPETROL: sus programas están orientados a la formación de docentes y líderes, y al mejoramiento de las condiciones físicas y ambientales de los centros

2 La Fundación Barranquilla como se le llamó inicialmente a la Fundación Mario Santo Domingo, fue creada el 20 de abril de 1960, con la finalidad de propiciar el desarrollo social, a través del apoyo a actividades y programas de índole educativo y cultural, investigación científica y tecnológica, generación de empleo, etc. Esta fundación recibe ingresos tanto de las asesorías y consultorías que realiza como de los aportes del grupo empresarial Bavaria y de la familia Santo Domingo.

3 La Fundación Mamonal, creada inicialmente como Fundación para la Protección y Desarrollo Ambiental del Complejo Industrial de Mamonal, fue fundada en 1975, por un grupo de empresas del sector industrial, con el fin de canalizar a través de ella los aportes de muchas empresas afiliadas hacia programas que permitieran un desarrollo humano, social y económico del área de influencia.

educativos de la Zona de Mamonal. De igual manera destacan actividades de formación de líderes jóvenes, apoyo en infraestructura y adecuación de centros educativos. Además, Ecopetrol ha apoyado encuentros culturales y deportivos en el área de Mamonal.

- Fundación Indufrial: realiza actividades dirigidas a jóvenes de bajos ingresos, con el fin de fortalecer la retención escolar. También ha tenido como población objetivo los jóvenes desplazados y de escasos recursos de la ciudad que tienen la oportunidad de insertarse al mercado laboral, aplicando las herramientas tecnológicas que la informática facilita.

Hoy en día se pueden apreciar un gran número de intervenciones desde el sector productivo hacia la comunidad para apoyar sus procesos educativos. Hasta comienzos de los dos mil, las intervenciones se podían considerar puntuales, pero de gran impacto en los barrios de desplazados y en los corregimientos de la Bahía de Cartagena. Son notables los vínculos que se han creado entre los gremios y sus fundaciones con la Secretaría de Educación Distrital. El comité local de Empresarios por la Educación lidera un programa de fortalecimiento de esta Secretaría. Sin embargo, en el desarrollo de la investigación se encontró que el sector productivo no estuvo promoviendo los cambios sustanciales que requería la educación local para que en un marco de igualdad de oportunidades educativas contribuya a mejorar la competitividad local.

Si bien, este estudio no abarcó la educación superior y el sistema de innovación e investigación local, se pudo confirmar la inexistencia de centros de investigación científica y tecnológica locales vinculados estrechamente a la economía local. Las empresas (industriales, portuarias, turísticas) adquieren paquetes tecnológicos desarrollados en los circuitos globales o por establecimientos localizados por fuera de Cartagena. Y a pesar de las críticas formuladas desde el sistema productivo, no se observan jalonamientos desde él por una cultura de procesos, de formulación y desarrollo de problemas, al desarrollo de la capacidad crítica, a la formación en segunda lengua, particularmente en inglés, en el sistema educativo, básicas para el mundo laboral de hoy.

3.3 Validación de las Hipótesis centrales del estudio

Luego de la descripción de las relaciones que desde cada uno de los sectores se proyectan hacia el otro, recordemos las dos hipótesis de trabajo que sirvieron de punto de partida a la investigación:

3.3.1 Hipótesis centrales del estudio.

3.3.1.1 Primera hipótesis:

Una oferta educativa pertinente y acorde a los requerimientos de productividad y competitividad de mediano y largo plazo, es aquella que forma en competencias básicas, en la educación básica y media.

Por su parte la sucesiva maduración de los encadenamientos productivos y de los sistemas territoriales de producción son los que generan mayores demandas y exigencias de una formación que amplíe las capacidades humanas, a nivel de la educación básica.

Las conclusiones permiten señalar que:

- El estado de los indicadores de calidad, muestran que los insumos en general del proceso de enseñabilidad y específicamente de la formación en competencias básicas, no cuentan con los niveles de eficiencia necesarios para formar un capital humano pertinente.
- La formación que se está impartiendo en las instituciones que ofrecen educación media técnica no está fundamentada en la integración de las competencias laborales específicas con las competencias básicas y ciudadanas.
- Los empresarios entrevistados, coinciden en calificar como “bajo” y “medio” el nivel de competencias básicas de los operarios, técnicos y personal administrativo frente a los requerimientos de las empresas.⁴
- En el sector productivo del distrito se aprecian débiles encadenamientos: entre las economías local, regional y nacional; al interior y entre los sectores; entre las grandes y las pequeñas empresas; y entre la economía y el sector educativo.
- La formación en competencias básicas está superando la carencia de algunos insumos, como la adecuación de espacios y la calificación de los maestros.
- En la formación en competencias básicas existe un factor que obstaculiza la enseñabilidad. Se trata de las condiciones de educabilidad (pobreza, salud, seguridad, entre otros), que limitan las posibilidades de desarrollo cognitivo, emocional y social de los educandos.
- Los problemas de calidad de la educación básica y media en Cartagena afectan negativamente la productividad del trabajo y por lo tanto la competitividad de la economía local, es determinante del desempleo en los jóvenes y en gran medida está incidiendo en los niveles de pobreza de la ciudad.

Estas conclusiones encontradas a lo largo del trabajo permiten señalar que la formación en competencias básicas requerida por los sectores productivos de la ciudad (industria, puerto, turismo, comercio) no se está dando. Estas competencias no se han consolidado

⁴ Recuérdese que las competencias señaladas, fueron capacidad de comunicación, pensamiento crítico, toma de decisiones, planteamiento y solución de problemas, capacidad para aprender y razonar, responsabilidad, autoestimas, cooperación y uso de computadores.

en la educación básica y media y requieren de insumos más calificados para una oferta educativa pertinente, de calidad y acorde a los requerimientos de productividad y competitividad. El bajo desempeño y la baja calidad de la educación coinciden con el débil encadenamiento local de la economía. A pesar de que una parte de la economía local está articulada entre sí y con la economía internacional (refinamiento de petróleos y sustancias químicas y plásticos), los principales renglones de la economía presentan débiles encadenamientos locales. No ha sido posible que las grandes empresas intensivas en capital se articulen solidamente con las pequeñas y medianas empresas, o con otros sectores como el comercio local. Así, las relaciones entre la economía y la educación son débiles y no corresponden a una visión global de la economía y la sociedad locales.

3.3.1.2 Segunda hipótesis:

Una oferta educativa pertinente, acorde con los requerimientos del sistema productivo en el corto plazo, es aquella que desarrolla una formación en competencias laborales, es decir, que tiene en cuenta las demandas de conocimiento en campos específicos, dentro de una formación que proporciona capacidad de aprender, de aplicar el conocimiento y de ser un mejor miembro de la sociedad.

Por su parte, existe una mayor demanda de parte del sector productivo para la formación en competencias laborales en el corto plazo, en la medida en que se evidencien esfuerzos de innovación tecnológica o modernización organizacional y de procesos en las unidades productivas.

La validación de esta hipótesis, exige las siguientes precisiones, acerca de las determinantes del desempleo de los jóvenes en Cartagena:

- La baja calidad y pertinencia de la capacitación en competencias laborales específicas, constituye una brecha entre los sistemas educativo y productivo. Las empresas que desarrollan innovaciones tecnológicas en forma permanente, no demandan del sistema educativo local las competencias que se requieren para involucrar el capital humano en estos procesos. A su vez el sistema educativo privilegia lo académico en detrimento de lo técnico.
- Las condiciones de pobreza en que viven la mayoría de los jóvenes condiciona, en gran medida, la insuficiencia de la formación en competencias ocupacionales.
- El temprano egreso de los jóvenes de la educación media los conduce a la toma de decisiones prematuras, a veces erradas y no pocas veces frustrantes.⁵
- La formación técnica en el distrito registra la falta de implementación de un modelo pedagógico flexible y acorde con el desarrollo tecnológico y los estándares de calidad y productividad que requiere el sector productivo. Los programas de formación técnica y laboral no registran una coherencia y pertinencia con las tendencias del desarrollo económico de Cartagena.

5 Ponencia "Perspectiva de integración del sector productivo y la educación media en Colombia", presentada por Felipe Alberto Ortiz, Vicepresidente de ACOPI, en la mesa de trabajo sobre Educación y Competitividad, para el Plan Maestro de Educación de Cartagena 2003-2001. Cartagena, octubre 26-03

En la información recolectada en 17 centros educativos, los rectores informan que en la formación técnica se contemplan como “importantes” aspectos relacionados con la formación en competencias básicas y laborales generales; en tanto, se reportan como de “importancia media” competencias laborales específicas. De otra parte, el 75% de los empresarios entrevistados consideró como “bajos” los cambios experimentados por los procesos de formación básica y laboral del sector educativo, frente a las exigencias del perfil de conocimientos y capacidades del recurso humano requerido por la empresa. Sólo el 25% de ellos lo calificó en un nivel “alto”.

De todo lo anterior se puede concluir que la formación en competencias laborales en el sistema educativo del distrito aún no alcanza el nivel requerido para que los jóvenes adquieran la capacidad de aprender, de aplicar el conocimiento y de ser un mejor miembro de la sociedad. El sector productivo sí requiere la formación en competencias laborales en el corto plazo. Pero adopta preferentemente dos medidas: traer personal capacitado de otras partes del país ó recurrir a la capacitación otorgada por la misma empresa.

3.4 Estrategias de intervención.

Las estrategias de intervención para estimular relaciones entre el sector productivo y la educación que contribuyan a un proceso de mejoramiento de la competitividad local, y al mismo tiempo permitan ofrecer oportunidades educativas con equidad, debe incluir una visión que sobrepase el marco estricto de los dos sectores. Las estrategias de intervención hacen parte de la discusión sobre la sociedad, la economía y el tipo de competitividad que se quieren y se aspira a construir. Entre los sistemas educativo y económico se inter- relacionan los sistemas científico y de innovación, además de la cultura y las instituciones. Por otro lado, la calidad de la educación y su pertinencia son responsabilidades que demandan el apoyo de toda la sociedad.

Para poder impulsar las estrategias es necesario que esta sociedad se plantee dos propósitos. El primero, poner en marcha *un plan mesoeconómico*,⁶ cuyo objetivo sea el de mejorar la competitividad de los principales renglones de la economía, promover la articulación entre los sectores y la maduración de encadenamientos productivos, estimular la ciencia y la tecnología y una transformación profunda del capital humano. Un plan orientado a formar competencias locales y a irrigar socialmente los beneficios de la dinámica económica.⁷ Este gran propósito tendrá a su vez un componente que deberá convertirse en el segundo propósito de la sociedad: ejecutar *un plan de educación de largo plazo*, que incorpore a toda la ciudad, busque la universalización con calidad y eficiencia, se oriente a la sociedad del conocimiento, estimule el pensamiento complejo, el acceso y la búsqueda de información y el desarrollo de la creatividad.⁸

Las estrategias que se presentan enseguida buscan orientar las acciones que permitan al sistema educativo local responder a los requerimientos del proceso de mejoramiento

⁶ Lo mesoeconómico hace referencia a los factores que median entre las variables macro y microeconómicas, tales como la disponibilidad de carreteras, el tipo de gobierno, calidad de las instituciones sociales y políticas, que al final afecta el desempeño económico de una sociedad.

⁷ Unas de las oportunidades que se avizoran son los proyectos de ampliación de la refinería de Ecopetrol y de Olefinas, para que la ciudad fomente articulaciones de la industria manufacturera con la pequeña y mediana industria, y de todas con el sector educativo.

⁸ Un plan de largo plazo, que promueva la secuencia y flexibilidad entre los distintos tipos de educación y rompa con la concepción tradicional de la educación técnica.

de la competitividad de la ciudad, y a la vez, contribuir a alcanzar una mayor equidad en las oportunidades educativas ofrecidas a los niños y jóvenes cartageneros.

Estrategia 1. Universalización de una educación de calidad: significa que la educación básica llegue a todos, especialmente a los más pobres, corrija las deficiencias identificadas, cumpla con los estándares de calidad nacionales e internacionales y produzca ciudadanos que interactúan en democracia y al mismo tiempo acordes con la sociedad del conocimiento y el sector productivo.

Estrategia 2. Reestructuración de la formación media-técnica: consiste en la reestructuración curricular y pedagógica de los grados 10º y 11º, que reúna las características siguientes:

- Evitar la dicotomía entre la formación académica y la técnica.
- Introducir los componentes técnicos, tecnológicos y científicos requeridos para lo laboral o la educación superior.
- Pertinencia frente a las necesidades y exigencias del entorno ocupacional.
- Formar en tecnología novedosa y para la búsqueda permanente del conocimiento.
- Formación en competencias básicas, dinámicas y flexibles que prepare cognitiva y emocionalmente al estudiante para una actitud de aprendizaje permanente.
- Estudiar la factibilidad de agregar el año 12 a la media, de tal forma que sean tres años de formación técnica que prepare sólidamente al estudiante, para la universidad y el mundo laboral.⁹
- Organizar en el SENA un programa (División Administrativa) dedicado especialmente, y en forma conjunta con la Secretaría de Educación Distrital, a la asesoría, organización, seguimiento y evaluación de la formación impartida en los tres grados mencionados y con las características señaladas. Esto propiciaría un mayor fortalecimiento de la entidad, la vinculación estrecha con el sistema de educación básica y que la SED no asuma unilateralmente una función que sobrepasa su gestión.

Estrategia 3. Valoración del conocimiento y la tecnología: se trata de una gran estrategia local, basada en la comunicación, y dirigida a valorar, respetar y transformar el sistema educativo. Así se generan en los diferentes estamentos de la ciudadanía y en las familias de escasos recursos el sentido de pertenencia e identidad con la educación, para lograr su permanente apoyo. La estrategia se justifica porque la sociedad en su conjunto considera la educación como una función del Estado y no como una responsabilidad y compromiso de todos. En este contexto, se pierde el interés y apoyo a las gestiones educativas debilitándose la educación en sus propios fundamentos, el compromiso familiar, grupal y comunitario.

Estrategia 4. Acercamiento aula-empresa: consiste en propiciar, diseñar e implementar las interacciones de la empresa con el aula y desde el aula con la empresa. Estas interacciones permiten desarrollar el compromiso de la empresa con la pertinencia y

⁹ La propuesta para establecer el año 12 surgió de una conferencia del Vicepresidente de Acopi, en una mesa de trabajo sobre educación para la competitividad en el marco de la construcción del Plan Maestro de Educación, Cartagena, octubre de 2003.

mejoramiento de la calidad de la educación. Asimismo, desde el aula se podrá mostrar las necesidades sociales y educativas, así como los desarrollos investigativos.

Estrategia 5. Fortalecimiento institucional: radica en el mejoramiento y modernización de la gestión institucional territorial y a nivel de escuela. Para la Secretaría de Educación Distrital, se requiere fortalecer procesos internos (planeación estratégica, seguimiento y evaluación de resultados), relaciones interinstitucionales (coordinación y cooperación con otros sectores de la administración distrital y departamental) y con empresas, instituciones sociales y culturales. Las escuelas necesitan recuperar su capacidad de gestión que las conviertan en centro del desarrollo social, cultural, educativo y deportivo de su comunidad. El modelo administrativo de la escuela, debe facilitar la construcción de una sociedad más democrática, autónoma y participativa e incluir una estrategia pedagógica para validar los conceptos de unidad nacional y globalización, autonomía y cohesión. Respecto a la cohesión, ésta debe considerar lo universal y lo particular, lo público y lo privado, lo ético y lo utilitario, lo legal y lo moral.¹⁰

Estrategia 6. Fortalecimiento de la educación inicial: busca elevar la calidad de la educación preescolar. Esto implica articular esfuerzos desde la salud, la educación, la cultura, el deporte, la familia y considerar la inclusión y superación de la pobreza. Se deben atender las múltiples dimensiones del niño, garantizando desde la escuela, su desarrollo científico, ético, cultural, artístico y tecnológico, para lograr un comienzo calificado y justo de los futuros adultos. La estrategia se justifica por los hallazgos del estudio de caso, en relación con la formación en el preescolar. En la recolección de información primaria, los maestros de preescolar expresaron que la educación inicial exige mayores esfuerzos e inversión en la dotación adecuada. Los datos de reprobación en el preescolar dan indicios claros de esto.

Estrategia 7. Uso de los recursos escolares para una mejor formación: consiste en ampliar el acceso y uso de los recursos escolares y pedagógicos (computadores, Internet, bibliotecas, talleres, videos) para que los estudiantes tengan la posibilidad de profundizar en su formación, por fuera del aula y en periodos extras a la jornada escolar.

Estrategia 8. Mejoramiento de las condiciones de nutrición de los niños: radica en mejorar las condiciones de alimentación de los menores que asisten al colegio sin recibir ninguna de las raciones diarias. Esta estrategia es justificable¹¹ ya que esto restringe la acumulación inicial de capital humano y entorpece las potencialidades del niño para el aprendizaje

¹⁰ Fernando Reimers Arias, ¿Equidad en la Educación? Equidad, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. Revista Iberoamericana de Educación, no 23, OEI, Mayo-agosto 2000. Fernando Reimers sostiene que “la ausencia de un proyecto para promover la justicia social desde la escuela explica, en buena parte, que la misma opere como reproductora de la estructura social existente, y no como espacio de transformación”

¹¹ En el estudio de caso, en las entrevistas con rectores y docentes, se conoció que algunos niños llegan a la escuela sin comer períodos de tiempo que comprenden uno o dos días.

Estrategia 9. Consolidación del proceso de encadenamientos productivos: Se propone que la ciudad avance en la consolidación de la cadena petroquímica y el *cluster* del plástico.¹²

Para la implementación de esta estrategia se necesitan las siguientes acciones:

a) En el eslabón de producción principal debe proponerse la subcontratación en los niveles nacional, regional y local, donde deberán prevalecer las Pymes y las microempresas que ofrezcan un servicio de apoyo al sector industrial en la ciudad. Todo este proceso no sólo integraría el sector petroquímico y del plástico, sino los grandes y pequeños empresarios, lo que traería como consecuencia la disminución del nivel de desempleo en la ciudad.

b) Dentro de este proceso es indispensable contar con un recurso humano altamente capacitado, capaz de responder a las exigencias de este nuevo esquema de producción, por lo cual se necesita que el sistema educativo emprenda las acciones siguientes:

- La instauración de currículos flexibles y transitorios, de diseños modulares, de corta duración y mayor intensidad, que estén en función de los cambios en el conocimiento, en la tecnología y en la sociedad.
- Aplicación de nuevas estrategias pedagógicas y administrativas vinculadas a diferentes procesos de producción, para el desarrollo de la competitividad.
- Fortalecimiento de la formación tecnológica desde la educación básica.
- La flexibilidad curricular y académica debe garantizar el acompañamiento tutorial de maestros y profesionales especialistas en orientación vocacional para evitar el riesgo de la dispersión y la desviación de los estudiantes, orientándolos a objetivos claramente definidos. Implica también una cuidadosa articulación con las demandas educativas del sector productivo.

Estrategia 10. Conceptualización y consolidación de las cadenas turística y logística: tiene como objetivo identificar y consolidar la cadena turística y logística, ya que se trata de dos actividades importantes para la economía local. Se debe destacar los estudios sobre competitividad del sector que brindan bases sólidas para este proceso. Existe mayor interés tanto de particulares como de empresarios y gremios para consolidar ambas cadenas, con las cuales se haría más competitiva la actividad productiva de la ciudad.

¹² Los subsectores de la industria manufacturera, involucrados en este proceso, son: refinerías de petróleo, fabricación de productos plásticos, producción de polímeros, producción de polioles, amoníaco y fertilizantes, y ácido fosfórico.

Referencias bibliográficas

Abello, Alberto (2004), La economía agrídulce de la 'fragorosa' Cartagena, Exposición realizada el 7 de julio de 2004 en el Curso de Verano *Cartagena conocimiento vital del Caribe*, de la Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena.

Báez, Javier (1999) Evolución de indicadores educativos para Bolívar y Cartagena (1933-1995) y determinantes regionales. Serie de Estudios Sobre la Costa Caribe No. 8. Universidad Jorge Tadeo Lozano Seccional del Caribe. Cartagena, mayo de 2000.

Báez, Javier y Gustavo Duncan (1998), La educación básica y media en la Costa Caribe, Departamento de investigaciones, Universidad Jorge Tadeo Lozano - Seccional Caribe- Cartagena.

Calvo, Haroldo y Javier Báez, (2000) La Economía de Cartagena en la segunda mitad del siglo XX: Diversificación y Rezago".En Calvo Haroldo; Meisel Adolfo (Ed). *Cartagena de Indias en el Siglo XX*. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Banco de la República. Bogotá.

Casas, Andrés; Luis Gamboa y, Luis Piñeros (2002a), El efecto escuela en Colombia, 1999-2000, Borradores de investigación No. 27, Universidad del Rosario, Bogotá.

Casas, Andrés; Luis Gamboa y, Luis Piñeros (2002b), El valor que agrega la escuela: una aproximación a la calidad de la educación en Colombia, Borradores de investigación No. 28, Universidad del Rosario, Bogotá.

Castañeda, Elsa (2002), Colombia, equidad social y educación en los años 90, ILPE-UNESCO, Buenos Aires 2002

Castañeda, Elsa, Martha Madrid M, Iván Montenegro (2002). Referente metodológico para el estudio "Análisis de la articulación y estrategia de intervención en los sistemas educativo y económico para el desarrollo competitivo de la región", Bogotá.

Comisión Europea (2002), Informe europeo sobre la calidad de la educación escolar. Dieciséis indicadores de calidad.

Cunin, Elizabeth (1999), Buscando las poblaciones negras en Cartagena. En Aguaita No 2. Revista del Observatorio del Caribe Colombiano. Cartagena.

Díaz Rivero Gonzalo (s.f), Las competencias en educación, preguntas y respuestas. Ediciones Libros & Libros, Bogotá.

Galvis, Luis y Adolfo Meisel (2001), El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes", 1973-1998, Documentos de trabajo sobre economía regional No. 18.

Gaviria, Alejandro y Jorge Barrientos (2001), Determinantes de la calidad de la educación en Colombia, Archivos de economía, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Martínez, Omar y Rosmary Herrera (2002), Finalidades y alcances del decreto 230/2002, Serie Documentos especiales, MEN, Bogotá.

Mina, Alejandro (2004), Factores asociados al logro educativo a nivel municipal, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.

Mosquera, Claudia y Marion Provansal (2000), Construcción de identidad caribeña popular en Cartagena de Indias a través de la música y el baile de champeta. En Aguaita No 3. Revista del Observatorio del Caribe Colombiano, Cartagena.

Navarro, Jorge y Edgardo Carmona (2005), Informe de Progreso Educativo de Bolívar y Cartagena 1994-2004, Observatorio del Caribe Colombiano, Cartagena.

Núñez, Jairo; Roberto Steiner; Ximena Cadena y Renata Pardo (2002), ¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?, CEDE- Universidad de Los Andes, Bogotá.

Observatorio del Caribe Colombiano, Facultad de Ciencias Sociales y de la Educación -Universidad de Cartagena- (2003), Análisis de la articulación y estrategia de intervención de los sistemas educativo y económico para el desarrollo competitivo del distrito de Cartagena, Informe final, Cartagena.

Ortiz, Felipe (2003), Perspectiva de integración del sector productivo y la educación media en Colombia, Texto de la ponencia en la mesa de trabajo sobre Educación y Competitividad, para el Plan Maestro de Educación de Cartagena 2003-2001, Cartagena.

Segovia, María y Jorge Navarro (2003), Diagnóstico socioeconómico de la Comuna 5 de Cartagena, Departamento de Investigaciones Universidad Jorge Tadeo Lozano, Secretaría de Planeación Distrital, Cartagena.

Tudesco, Juan Carlos (2001) Educación, reformas y equidad, Buenos Aires, ILPES-UNESCO, Fundación Ford, Buenos Aires.

Reimers Arias, Fernando (2000), ¿Equidad en la Educación? Equidad, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. Revista Iberoamericana de Educación, no 23, OEI.

Viloria, Joaquín (2005), Salud pública y situación hospitalaria en Cartagena, Documentos de trabajo sobre economía regional No. 65, Banco de la República, Sucursal Cartagena.

Viloria, Joaquín (2002), Educación primaria en Cartagena, Documentos de trabajo sobre economía regional No. 33, Banco de la República, Sucursal Cartagena.