

Educación primaria en Cartagena: análisis de cobertura, costos y eficiencia

JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ*

I. Introducción

La inversión en educación contribuye significativamente al desarrollo económico de un país, pues genera elevadas tasas de rentabilidad social y de retorno privado. A partir del debate sobre las distintas formas de gestión del sector educativo oficial, en el presente ensayo se estudia qué factores obstaculizan la eficiente asignación de recursos de la educación primaria en Cartagena, y qué estrategias se podrían aplicar para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes.

En este orden de ideas, el trabajo se estructuró en cuatro partes: en la primera, se hace un repaso de teorías y estudios empíricos referentes a los logros educativos, la teoría del “principal-agente” aplicada a la educación y el círculo perverso que se genera entre la escasa educación, el desempleo y la pobreza. En la segunda parte se concentra la información sobre la educación primaria en Cartagena, de la que hacen parte los indicadores de cobertura y eficiencia interna, las condiciones laborales y el escalafón del personal docente, así como los costos de la educación primaria en Cartagena y su comparación con los de Colombia y otros países en vías de desarrollo. Luego se hace un análisis de los determinantes del aprendizaje efectivo y la calidad de la educación, y se presentan tres estudios de caso de colegios ejemplares de Cartagena y su área de influencia. El ensayo cierra con las conclusiones, en las cuales se destacan los problemas de la educación primaria en Cartagena, y las estrategias para mejorar su cobertura y calidad.

II. Logros y equidad educativa

A. Eficiencia y logros

Si bien en el ámbito internacional es ampliamente aceptada la educación como la clave del éxito económico de cualquier persona, empresa o país, el problema

* Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, sucursal Cartagena.

consiste en cómo armonizar la eficiencia con la equidad educativa, o dicho en otras palabras, cómo utilizar los limitados recursos de las escuelas en la forma más eficiente posible.

Una de las primeras investigaciones de eficacia escolar fue la de J. S. Coleman (1966). En su informe el autor concluía que “la escuela tenía poco o ningún efecto sobre el éxito académico del alumno una vez controladas las variables familiares”¹. Luego de estas aproximaciones cargadas de pesimismo con respecto al papel de la escuela, en los años 90 las nuevas propuestas empezaron a incluir variables atribuibles a la institución escolar. De esta forma, empieza la línea de trabajo de las escuelas ejemplares, que utilizan como metodología y como instrumento los estudios de casos, con los cuales se busca sistematizar y socializar las experiencias exitosas.

Las investigaciones empíricas hallaron una serie de factores relacionados con la eficacia escolar: liderazgo educativo fuerte, altas expectativas en cuanto a los resultados académicos de los alumnos, énfasis en las destrezas básicas, clima seguro y disciplinado (ambiente de aprendizaje), evaluaciones frecuentes del progreso del alumno, derechos y responsabilidades de los alumnos, colaboración escuela-hogar, visión y objetivos compartidos².

Con respecto a la eficiencia educativa, ésta busca minimizar el costo de los insumos requeridos, así como maximizar la cobertura. La eficiente asignación de recursos es una condición necesaria, que a la vez debe complementarse con el aumento de la calidad de la educación, que se convierte en la condición suficiente.

La inversión en educación genera costos y beneficios cuantificables, pero así mismo produce costos y beneficios indirectos difíciles de medir, que en economía se conocen como externalidades. Las externalidades producidas por la educación generan altas tasas de rentabilidad social, con elevadas tasas de retorno en la educación básica. De los tres niveles educativos, la educación básica primaria genera la mayor contribución al crecimiento económico, como surge del análisis elaborado por el Banco Mundial para los países de América Latina y el Caribe³. Diversos estudios empíricos han constatado que “los grupos de menores ingresos reciben la mayor parte del gasto público, especialmente en primaria. En el caso de la educación superior, la distribución es regresiva, pues el

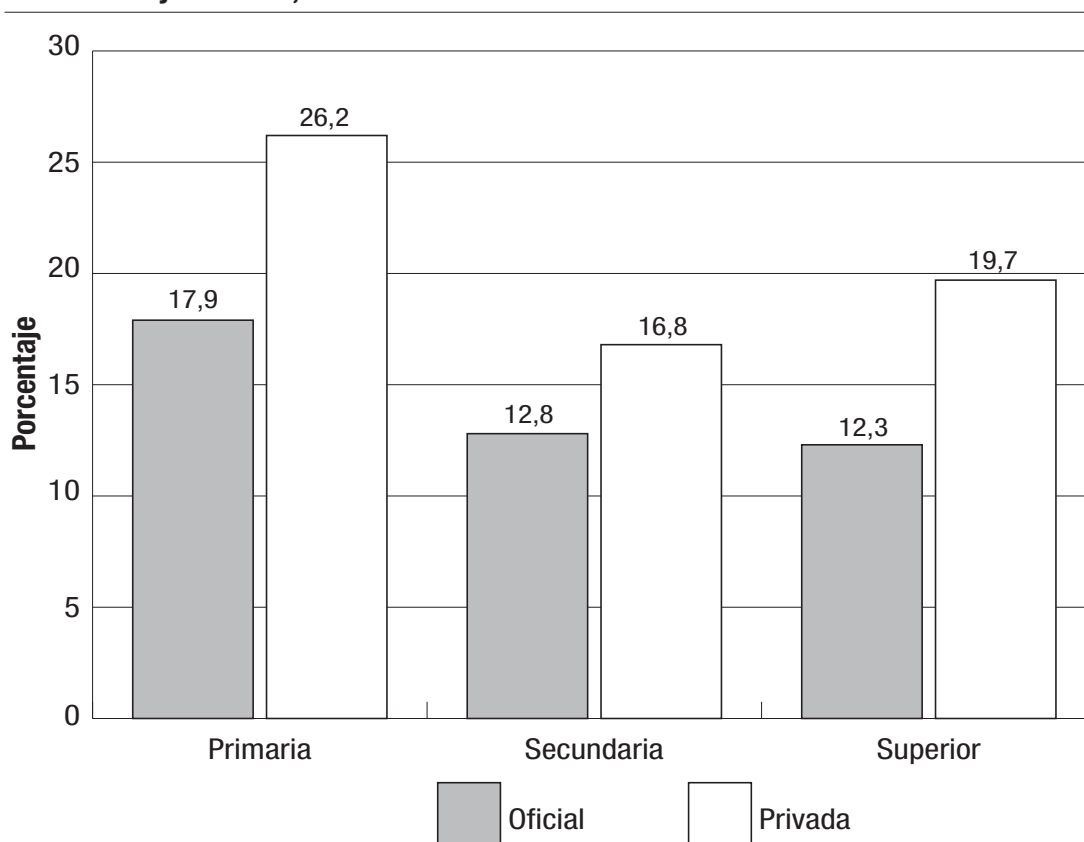
¹ Mercedes Muñoz-Repiso et ál., *La mejora de la eficiencia escolar: un estudio de casos*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000, p. 15.

² *Ibíd.*, pp. 15, 16 y 21.

³ Ernesto Cohen et ál., “¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos”, Vol. I, Serie Políticas Sociales, 42, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Cepal, 2000, p. 11.

gasto se concentra en los quintiles de mayores ingresos”⁴. Fundamentado en esta realidad, el gobierno chileno decidió aumentar considerablemente la inversión en educación primaria y secundaria, al tiempo que redujo su presupuesto para las universidades públicas⁵.

Gráfico 1. Tasas de retorno de la educación para países de América Latina y el Caribe, 1995



Fuente: Banco Mundial, citado por Cohen, óp. cit.

Cuadro 1. Tasa de rentabilidad de distintos sectores de la economía de América Latina y el Caribe (porcentaje)

Sectores	1974-1982	1983-1992	1974-1992
Educación básica			20
Agricultura	14	11	
Industria	15	12	
Infraestructura	18	16	
Todos los proyectos	17	15	

Fuente: Banco Mundial, citado por Ernesto Cohen et ál., p. 11.

⁴ Corpoeducación, Situación de la educación básica, media y superior en Colombia, Bogotá, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, 2001, p. 58.

⁵ Laurence Wolff, “Un ambiente que estimula el cambio”, *Bidamérica*, Revista del Banco Interamericano de Desarrollo, versión electrónica, Washington, 24 de mayo de 2002, p. 2.

Las tasas de retorno son decrecientes en la medida que aumenta el nivel educativo, pero esta condición no se cumple con los establecimientos privados de educación superior. En los tres niveles de educación (primaria, secundaria y universitaria) la tasa de retorno de los establecimientos privados fue superior a los oficiales.

De otro lado, la rentabilidad de la inversión educativa durante el período 1974-1992 fue superior con respecto a los otros sectores de la economía como infraestructura, industria y agricultura. Esta información resulta de gran utilidad a la hora de diseñar y priorizar las políticas públicas. Si los gobiernos buscan optimizar la rentabilidad social de la inversión, deberían darle preferencias al sector educativo y, dentro de éste, a la educación básica primaria.

B. Los problemas de “agencia”

La moderna teoría de la firma (en este caso, las escuelas y los colegios) revaloriza el arreglo institucional a través del cual se reducen los costos de transacción. De acuerdo con el paradigma principal-agente introducido por el economista Douglas North, el principal (propietario o accionista) tiene el derecho de fijar los objetivos de la organización, mientras que los agentes (ejecutivos y trabajadores) están en la obligación de cumplirlos.

La educación y demás servicios sociales del Estado, se caracterizan por la escasa claridad con respecto a quién debe ejercer como principal y cuáles son las obligaciones de los agentes. Algunas propuestas a esta problemática son las siguientes⁶:

1. Los incentivos por resultados permitirían una mayor claridad de las relaciones principal-agente. La recompensa por resultados y la búsqueda de mecanismos que mejoren la rendición de cuentas del agente, pueden ser alternativas. Con estos mecanismos se busca generar mayor información al consumidor (estudiante o padre de familia).
2. Educación descentralizada y asimétrica: el grado de discrecionalidad de los maestros es muy elevado. En este sentido, los directores y maestros tienen más información específica que los padres, aunque el mayor nivel educativo de la población ha disminuido la asimetría de información. Esta mayor información es una de las razones de la insatisfacción actual con el sistema educativo.
3. Mayor autonomía de las escuelas. Cuando en los colegios se transfiere el poder de decisión a instancias intermedias, disminuye el grado de

⁶ Silvia Montoya, “La educación como organización en la Argentina”, Serie *Política Social*, núm. 42, Santiago de Chile, Naciones Unidas - Cepal, 2001, p. 14.

discrecionalidad negativa del docente. “En los colegios con objetivos institucionales precisos, las decisiones fundamentales se centralizan en el director, la instancia intermedia”⁷.

El efecto comprobado del liderazgo educativo, asociado principalmente con la actuación del director y demás directivos, ha aumentado y se confirma con el tiempo. Así mismo, un cuerpo docente estable, capacitado y motivado puede producir diferencias significativas⁸.

C. Problemas de equidad

En Colombia, una persona pobre y sin educación básica primaria tiene una probabilidad superior al 80% de continuar sumida en la pobreza. Diferentes estudios empíricos han demostrado que el patrimonio mínimo necesario para detener “la transmisión intergeneracional de la pobreza es que cada persona cuente con por lo menos doce grados de educación”⁹.

Cuadro 2. Escolaridad, desempleo y nivel de ingresos en Cartagena, 2000

Quintil (nivel de ingresos)	Años de escolaridad	Tasa de desempleo (%)
1	6,3	38
5	9,8	12

Fuente: Banco de la República et ál., “Indicadores sociales de Cartagena”, núm. 3, diciembre de 2001.

Para el caso de Cartagena, en el 2000 una persona de altos ingresos (quintil 5) tenía una escolaridad media de 9,8 años, frente a otra de ingresos bajos (quintil 1) con 6,3 años de estudio. En tal sentido, parece existir una relación directa entre educación, nivel de ingresos y desempleo. Así, por ejemplo, la población del quintil 5 presentó una tasa de desempleo de 12%, mientras en el otro extremo las personas del quintil 1 llegaron a 38%¹⁰.

III. Educación primaria en Cartagena

A. La organización institucional

En Colombia la Constitución Política de 1991 estableció la obligatoriedad de la educación para las personas entre cinco y quince años de edad. Estos diez años de escolaridad abarcan un grado de preescolar y nueve años de educación

⁷ *Ibíd.*, p. 15.

⁸ Beverly A. Carlson, “¿Cómo lograr una educación de calidad: qué nos enseñan las escuelas?”, Serie *Desarrollo Productivo*, Naciones Unidas - Cepal, Santiago de Chile, 2000, p. 48.

⁹ Corpoeducación, *óp. cit.*, p. 62.

¹⁰ Banco de la República et ál., “Indicadores sociales de Cartagena – Primer semestre 2001”, *Cuadernos de Coyuntura Social*, núm. 3, Cartagena, diciembre de 2001, p. 18.

básica. Luego, en 1994, la Ley General de Educación (Ley 115) determinó que la educación formal quedaría organizada en los siguientes niveles: preescolar (con una duración de tres años), básica primaria (cinco años), básica secundaria (cuatro años) y media vocacional (dos años).

La Constitución y la Ley otorgaron responsabilidades de administración, financiamiento y control a todos los niveles del gobierno, lo que ha dificultado al extremo la rendición de cuentas. En este sentido corresponde a los municipios colombianos prestar el servicio educativo y lograr la cobertura universal. Estas entidades territoriales son las responsables de la construcción, mantenimiento y dotación de los establecimientos escolares oficiales, y con recursos propios pueden vincular personal docente y administrativo. Las transferencias constituyen la mayor parte de la financiación de la educación colombiana. Los recursos del situado fiscal llegan a los departamentos y éstos tienen la función de vincular la mayor parte de los docentes y personal administrativo, que luego son asignados a los municipios.

Para efectos de su organización educativa, el Distrito de Cartagena está dividido en cinco zonas (histórica y turística, norte, sur-oriental, centro y sur-occidental), y 16 núcleos o comunas. En el 2001 la Secretaría de Educación reorganizó algunas zonas con el propósito de presentar la distribución de la matrícula por grado, zona y sector. Para este caso específico, se zonificó el Distrito en cuatro gerencias comuneras: norte, sur-oriental, sur-occidental y corregimental o zona rural. El mayor número de estudiantes matriculados se concentra en la zona norte, y representan cerca del 40% de la matrícula en primaria¹¹.

Cuadro 3. Distribución de matrícula por gerencia comunera, grado, zona y sector, 2001

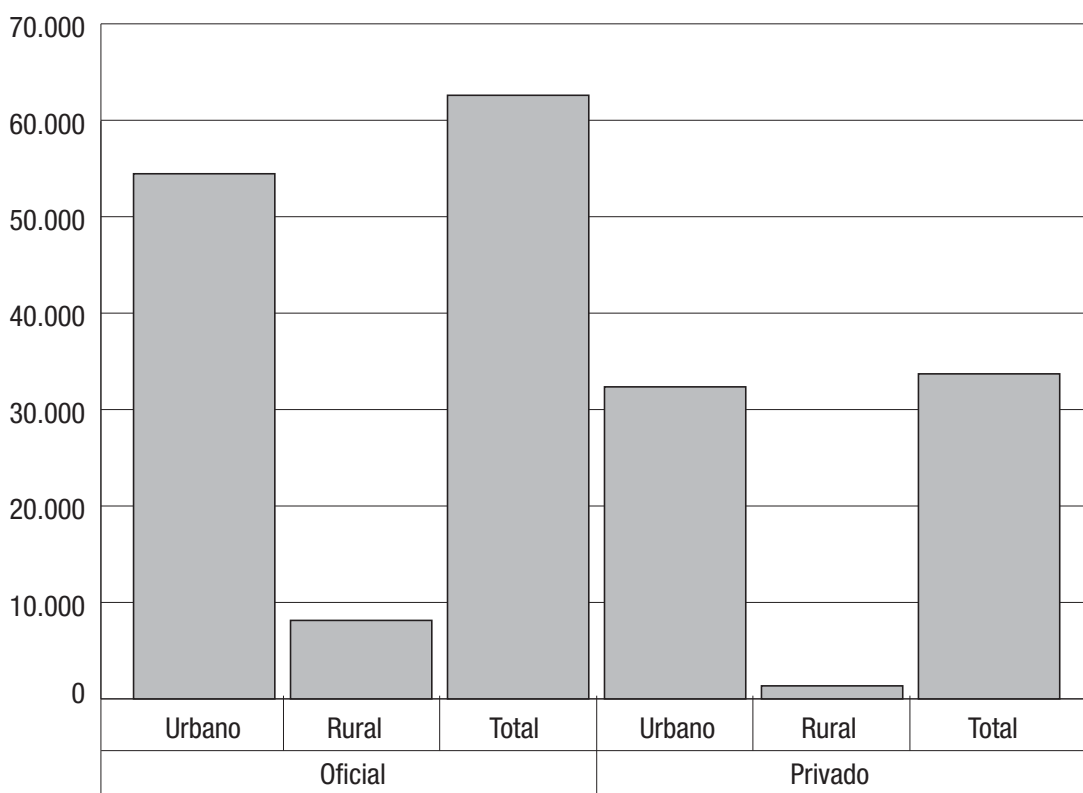
Grados	Norte			Sur oriental			Sur occidental			Corregimientos			
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Total
1.º	4.581	3.242	7.823	4.043	907	4.950	3.009	2.777	5.786	2.153	364	2.517	21.076
2.º	4.153	3.368	7.521	3.743	848	4.591	2.812	2.477	5.289	1.725	323	2.048	19.449
3.º	4.359	3.221	7.580	3.639	749	4.388	2.968	2.309	5.277	1.725	373	2.098	19.343
4.º	4.319	3.186	7.505	3.579	720	4.299	2.977	2.203	5.180	1.354	274	1.628	18.612
5.º	4.211	3.167	7.378	3.370	683	4.053	2.874	1.967	4.841	1.236	304	1.540	17.812
Subtotal primaria	21.623	16.184	37.807	18.374	3.907	22.281	14.640	11.733	26.373	8.193	1.638	9.831	96.292
Total	41.321	47.421	88.742	39.386	7.102	46.488	34.956	25.771	60.727	13.756	3.584	17.340	213.297

Fuente: Secretaría de Educación del Distrito de Cartagena.

¹¹ La zona norte está representada por los barrios de la zona histórica y turística de la ciudad (desde El Laguito y Castillo grande hasta Crespo), comuna 2 (Pie del Cerro, Lo Amador y otros), comuna 3 (Canalote, Daniel Lemaitre, San Francisco y otros) y zona centro (Comunas 8, 9 y 10: Los Ejecutivos, Las Gaviotas, La Castellana, Piedra de Bolívar, El Bosque y otros).

En los corregimientos y en la zona sur-oriental del Distrito, los niños de primaria matriculados en colegios oficiales se eleva al 83% del total, mientras en las zonas sur-occidental y norte se presenta una mayor presencia del sector privado con el 45% y 43% respectivamente. Esta distribución parece lógica si se analiza desde la estratificación socioeconómica de la ciudad: en las zonas o gerencias comuneras cuya población se clasifica mayoritariamente en los estratos bajo y medio-bajo (uno, dos y tres), la presencia oficial en la educación primaria es alta, mientras en las comunas de estratos medio y alto (cuatro, cinco y seis), la educación privada tiene una presencia significativa.

Gráfico 2. Número de estudiantes de básica primaria en Cartagena, por sector y área, 2001



Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Durante el 2001 la educación básica en Cartagena (preescolar, primaria, secundaria y media vocacional) estaba constituida por 213.296 estudiantes, 8.548 profesores y 495 establecimientos educativos. Solo en primaria había 96.292 estudiantes, 3.361 docentes y 419 establecimientos (es necesario aclarar que de estos últimos, 410 son compartidos con los niveles de preescolar y secundaria). El 65% de los estudiantes de primaria están matriculados en colegios oficiales, y dentro de éstos el 87% se ubica en el área urbana del Dis-

trito. Por su parte en el sector privado el 96% de los estudiantes se concentra en colegios urbanos.

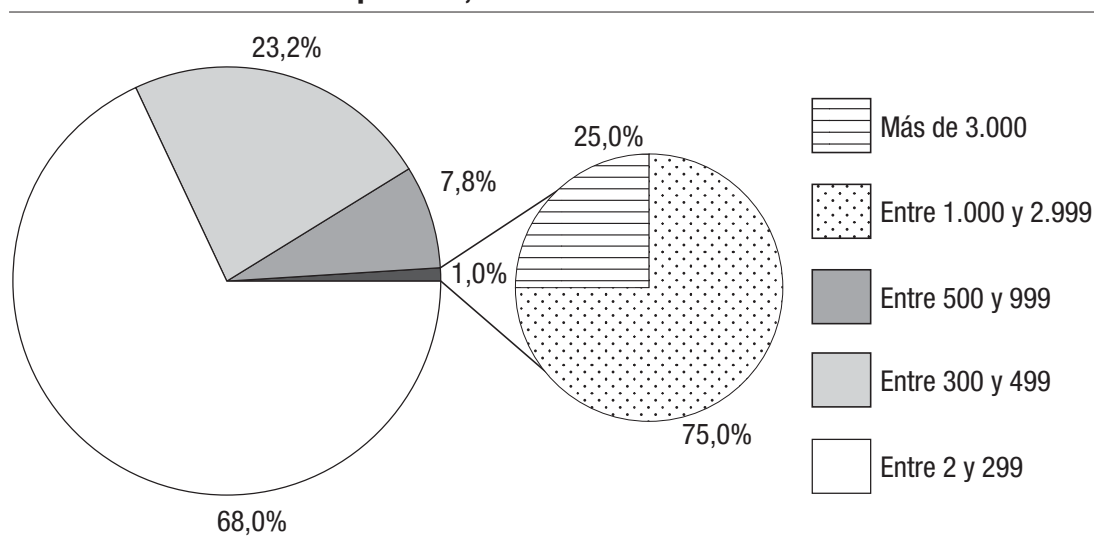
El plantel educativo más grande es la “Ciudad Escolar de Comfenalco”, con más de 9.000 estudiantes y 280 profesores, para una relación alumno/docente de 32:1. También en el nivel de primaria básica Comfenalco es la institución con más estudiantes (3.500), seguido por tres colegios que tienen una población estudiantil entre 1.000 y 3.000 estudiantes. Pero estos grandes colegios no dejan de ser una minoría, pues el 68% de los planteles educativos de primaria tienen entre 2 y 300 alumnos, mientras el 23% tienen entre 300 y 500 estudiantes. Esta dispersión de la educación en escuelas tan pequeñas, fue una de las razones para que el Legislativo y el Ministerio de Educación ordenaran la fusión entre aquellos colegios y escuelas oficiales que no ofrecieran todos los niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).

Cuadro 4. Número de planteles educativos de Cartagena clasificados a partir del número de estudiantes de primaria, 2001

Número de planteles	Número de estudiantes (rango)	Participación (%)
1	Más de 3.000	0,25
3	Entre 1.000 y 2.999	0,75
33	Entre 500 y 999	8,00
97	Entre 300 y 499	23,00
285	Entre 2 y 299	68,00
419		100,00

Fuente: cálculos del autor, con base en información de la Secretaría de Educación de Cartagena.

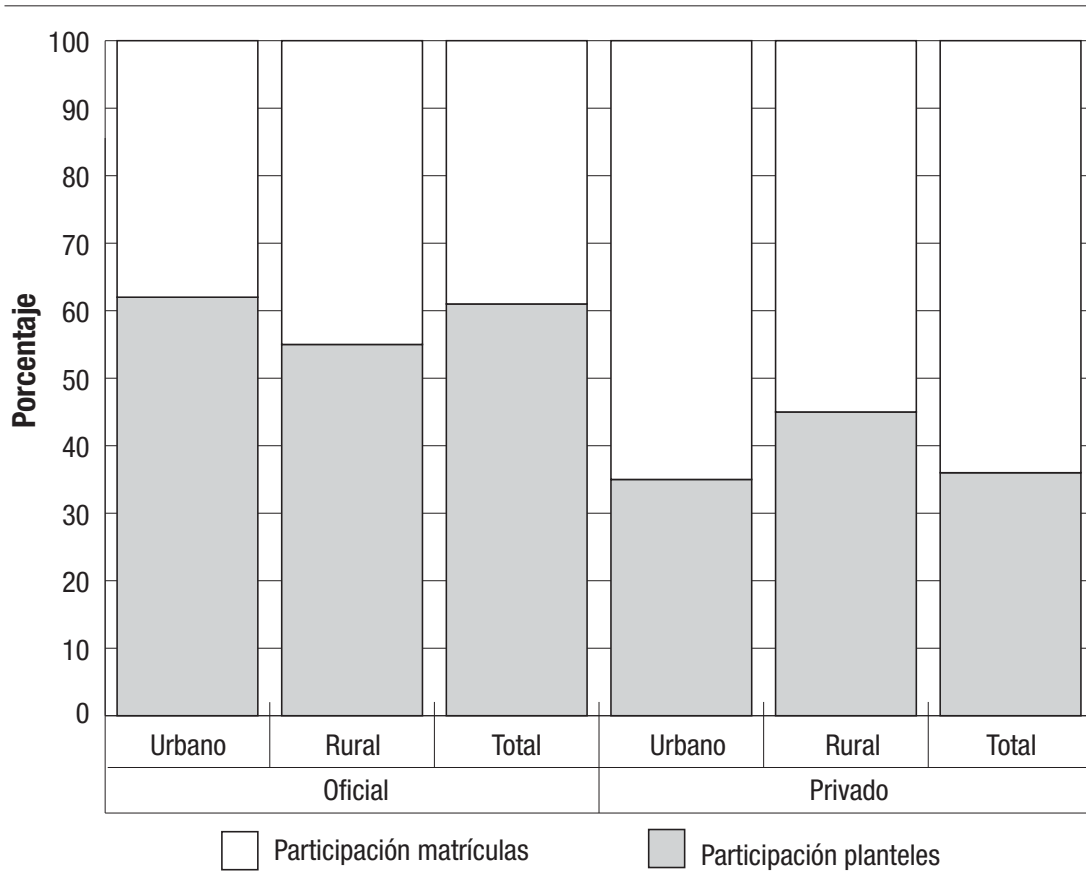
Gráfico 3. Planteles educativos de Cartagena clasificados a partir del número de estudiantes de primaria, 2001



Fuente: cálculos del autor, con base en información de la Secretaría de Educación de Cartagena.

La relación estudiante/docente en el nivel de básica primaria en Cartagena fue de 29, pero en el sector oficial la relación se elevó a 34. Esta relación resulta superior al promedio nacional, que fue de 26 y 28 estudiantes por profesor en la primaria completa y en el sector oficial, respectivamente. La relación de alumnos de primaria por plantel es de 230 en promedio, pero se torna muy diferente cuando se analiza por sector. Así, mientras cada plantel educativo oficial tiene en promedio 365 alumnos de primaria, en los privados esa relación se reduce a 135. Ésta es la razón para que el 41% de los planteles de primaria (los oficiales) concentren el 65% de la matrícula de este nivel educativo.

Gráfico 4. Participación de la oferta y demanda educativa primaria en Cartagena, 2001



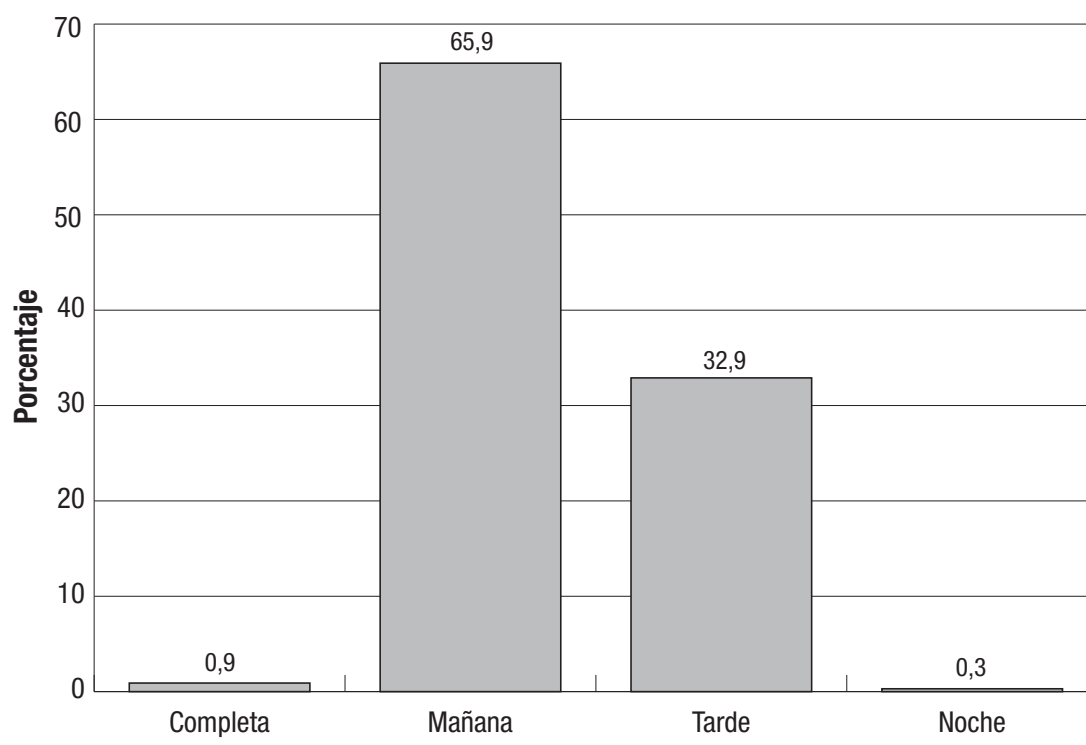
Fuente: cálculos del autor, con base en información de la Secretaría de Educación de Cartagena.

En la distribución de los docentes por género, las mujeres representaban el 98% en preescolar, el 91% en primaria y el 42% en secundaria. El análisis por jornada permite establecer que cerca del 99% de los estudiantes de primaria están en las jornadas de la mañana o de la tarde, y el resto (que equivale al 1%, o lo que es lo mismo, un poco más de mil estudiantes) estudian en la jornada

completa o en la nocturna. La jornada completa es la única en la que el sector privado tiene más estudiantes que el oficial; en el resto de jornadas la relación es inversa.

Los expertos en educación recomiendan pasar de la media jornada a la jornada completa, con la finalidad de mejorar el rendimiento escolar. Es así como desde 1997, el Ministerio de Educación de Chile inició un programa para extender la media jornada en las escuelas a la jornada completa, lo que significa, en la práctica, que muchas escuelas tendrían que duplicar el espacio físico con que cuentan, para poder acogerse a la reforma y no disminuir su cobertura. Una política de esta envergadura encontrará siempre el escollo de la financiación.

Gráfico 5. Participación del número de estudiantes por jornada, 2001



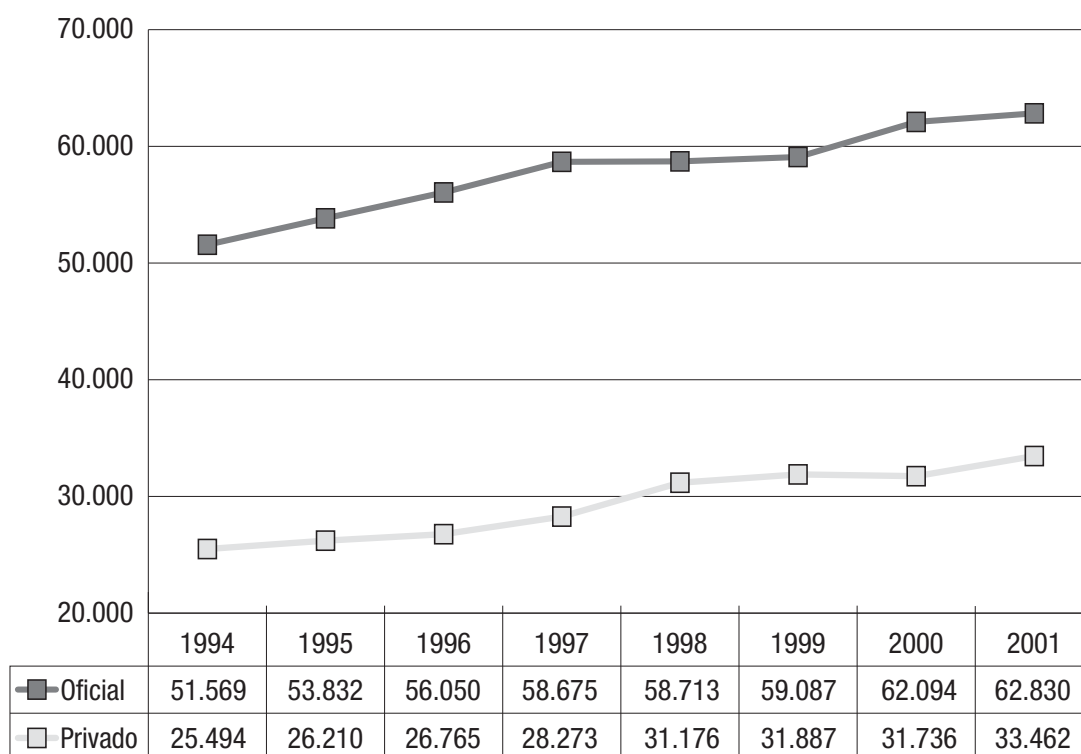
Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

B. Subsidios y nuevos cupos

En el período 1994-2001, se crearon en Cartagena más de 19.000 nuevos cupos en básica primaria, al pasar la matrícula de 77.000 a 96.000 estudiantes. En este período la tasa de crecimiento fue de 3,2% promedio anual, impulsada en varios años por la matrícula de los colegios privados. Pero este crecimiento de la matrícula en los establecimientos privados incluye a los estudiantes subsidiados por el Estado, a través de becas, subsidio a la permanencia, educación para todos, escuelas comunitarias y maestros en comisión en el sector privado.

En 1994 el número de estudiantes subsidiados en todos los niveles educativos era de 4.000 y ocho años después (2002) se elevó a más de 23.000.

Gráfico 6. Comportamiento del ciclo de primaria por sector, 1994-2001



Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Los estudiantes subsidiados representaban el 5% de la matrícula de los colegios privados en 1994 y se elevó al 38% en el 2002. Si se compara con el total de estudiantes de educación básica matriculados en Cartagena, los subsidiados pasaron de representar el 2% al 11%, durante el mismo período. En términos de equidad, los subsidios en primaria y secundaria son ampliamente redistributivos: “en educación básica, el subsidio es más claramente redistributivo que el gasto. Más del 50% del subsidio total en educación primaria se gasta en el 30% más pobre de la población, y sólo el 8% se gasta en los tres deciles más ricos”¹².

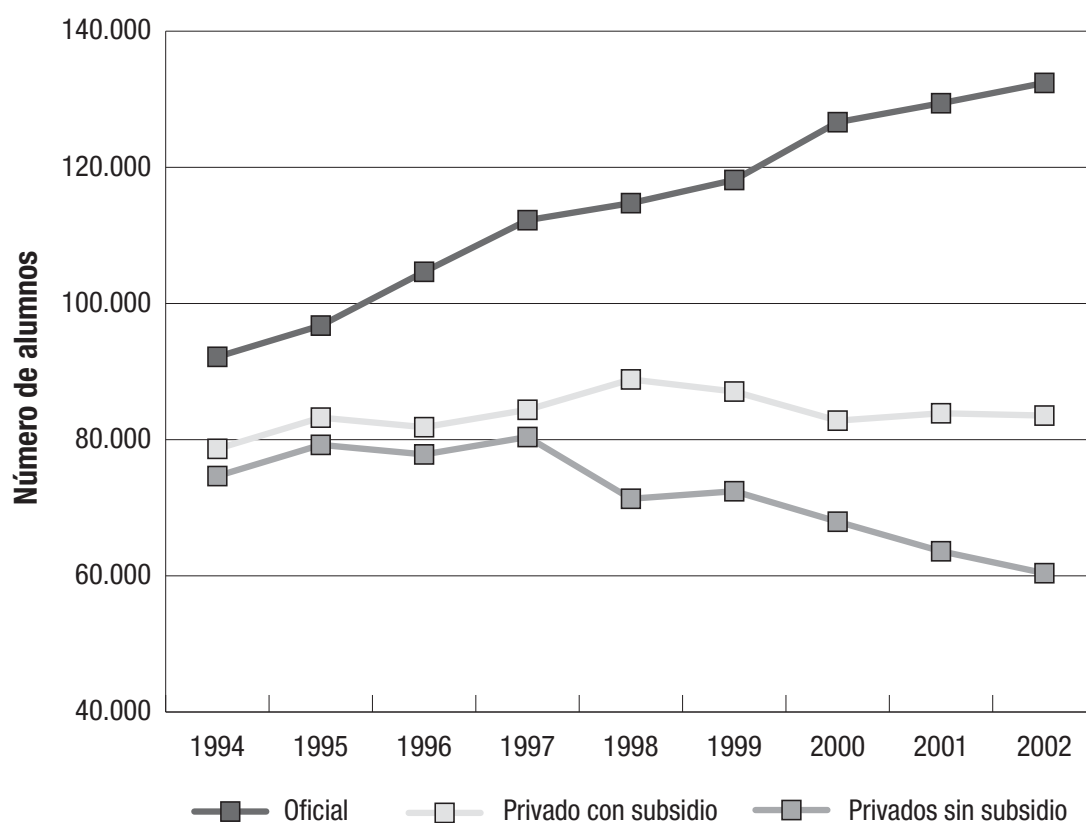
No cabe duda que las becas Pacés¹³ y demás subsidios a la educación cumplen una función destacada con respecto al aumento de la cobertura y la equidad redistributiva. La discusión surge cuando se aborda el tema de la calidad. Las becas Pacés consisten en un subsidio que la Secretaría de Educación Distrital

¹² Corpoeducación, óp. cit., p. 59.

¹³ Pacés: “Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria”.

otorga a algunos colegios privados por cada estudiante de estratos uno y dos que le hayan asignado. Los estudiantes de estos estratos que no consigan cupo en los colegios oficiales, son ubicados por los jefes de núcleo de la Secretaría de Educación en los colegios privados que tienen convenio para recibir estudiantes becados.

Gráfico 7. Evolución de la matrícula en Cartagena: oficial, privado con subsidio y privado sin subsidio, 1994-2002



Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

La evidencia parece indicar que la calidad de estos colegios es precaria, los profesores tienen escasa calificación y las condiciones de infraestructura son muy deficientes. Al ser un sistema penetrado por el favoritismo y el monto de los subsidios por estudiante tan reducido, ningún colegio privado de calidad está interesado en tales subsidios o becas. Una investigación de la Universidad de los Andes constató que los puntajes de los exámenes del Icfes de los colegios Paces eran inferiores a los de los planteles oficiales y los planteles privados sin Paces¹⁴.

¹⁴ Jaime Tenjo, Rocío Ribero et ál., "Evaluación del programa de becas Paces", Bogotá, Universidad de los Andes, CEDE, 1997, información electrónica.

Cuadro 5. Educación subsidiada en Cartagena, 2002

Escuelas \ Costos	Número de niños subsidiados	Costo per cápita en primaria (\$)	Costo per cápita en secundaria (\$)
Escuelas comunitarias	9.250	216.000	410.607
Escuelas privadas	8.741	282.000	450.000

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Estos problemas de calidad obligaron al Ministerio de Educación a dar por terminado el programa de becas Paces y demás subsidios en el 2001, y reorientar los recursos a un nuevo programa en el que el Ministerio concentra toda la “población subsidiada” y gira las partidas correspondientes. En el 2002, la población de niños y jóvenes cartageneros en educación subsidiada ascendía a 18.000 estudiantes, y el costo que asumía la Secretaría de Educación en las escuelas privadas era de \$ 282.000 y \$ 450.000 por estudiante de primaria y secundaria, respectivamente¹⁵. Uno de los problemas consiste en que esta educación subsidiada la siguen prestando las mismas “escuelas Paces”, con los consabidos problemas de calidad.

Al respecto, una experiencia que vale la pena estudiar es el programa “Banco de Cupos”, desarrollado por la Secretaría de Educación de Bogotá, en el que se concentran todos los recursos del subsidio educativo en el Distrito. El programa busca garantizar la educación de los niños de estratos uno y dos que no logren ingresar al sistema de planteles oficiales.

La Secretaría de Educación paga a un colegio privado por cada alumno \$ 1.050.000 anuales aproximadamente, y el plantel se compromete con la Secretaría a brindarle al estudiante educación de buena calidad. Para lograr esto último, la Secretaría hace una evaluación de los planteles educativos que pueden prestar el servicio, a partir de diferentes criterios como los resultados de las pruebas en competencias básicas, la calidad y coherencia de su Proyecto Educativo Institucional (PEI), así como la hoja de vida de los profesores del colegio. Con esta evaluación, la Secretaría busca que los colegios escogidos se clasifiquen como de alto rendimiento académico¹⁶. Estas experiencias deberían ser estudiadas y en la medida de lo posible implementadas no sólo en Cartagena, sino en la mayoría de municipios del Caribe colombiano.

¹⁵ Información suministrada por Richard Arias, funcionario de la Secretaría de Educación de Cartagena.

¹⁶ Información suministrada por María Fernanda González, funcionaria de la Secretaría de Educación de Bogotá.

C. Indicadores de la educación primaria

1. Indicadores de cobertura

En los años 1999-2000, la tasa de analfabetismo en el Distrito de Cartagena fue de 6%, inferior al promedio departamental (14,8%) y a la media nacional (10%). Esta cifra para Cartagena es similar a las que presentan ciudades de tamaño intermedio o grande, con tasas de analfabetismo inferior al 10%: “este problema se presenta en los individuos de mayor edad y en la población con altos índices de miseria”, verificándose una fuerte asociación entre nivel de pobreza y analfabetismo¹⁷.

Se calcula que en el 2001 cerca de 125.000 niños de Cartagena no recibían educación formal¹⁸. Este problema se ha visto agravado, ya que en siete años (1994-2001), la población del Distrito en el rango de los 7 a los 11 años pasó de 86.000 a 103.000 personas (tasa de crecimiento de 2,7% promedio anual), muchos de los cuales son niños desplazados por la violencia rural. En el mismo período de estudio, la tasa bruta de escolarización de la matrícula en primaria creció 3,2% promedio anual, al pasar de 77.000 a 96.000 (93%). Por su parte, la matrícula neta en primaria (niños en edad de 7 a 11 años) pasó de 57.000 a 73.000 (71%), con una tasa de crecimiento de 3,6% promedio anual.

En este período la tasa neta creció más rápido que la tasa bruta, pero esta última continuó con una diferencia por encima de los 20 puntos. Lo anterior encuentra su explicación en las altas tasas de extraedad en primaria, que en Cartagena fluctuaron entre 24% y 26%, reforzadas por el fenómeno de la población desplazada. La repitencia y la extraedad implican mayores costos financieros y sociales para el sistema educativo, pues generan, por un lado, doble gasto en el estudiante repitente y, por el otro, limita el cupo de estudiantes que siguen normalmente su promoción entre grados.

En Cartagena se debe tener en consideración el grave problema económico, social y humano de los desplazados, población de alta vulnerabilidad que requiere atención urgente en salud, vivienda, servicios públicos y educación, para solo citar algunas demandas: “no existe ninguna fuente de recursos prevista para atender esta población y la compleja situación resultante desafía

¹⁷ Banco de la República et ál., “Indicadores sociales de Cartagena – Primer semestre de 2000”, Cuadernos de Coyuntura Social – Cartagena de Indias, núm. 1, Cartagena, 2000, p. 27.

¹⁸ Banco de la República et ál., óp. cit., 2001, p. 20.

cualquier intento de previsión y planificación”¹⁹. En solo tres años (1996-1998) llegaron a Cartagena cerca de 35.000 personas desplazadas por la violencia. Luego, entre septiembre de 2000 y de 2001 se registraron 10.400 personas desplazadas, muchas de las cuales son niños y jóvenes que necesitan continuar con sus estudios²⁰.

2. Indicadores de eficiencia interna

Estos indicadores miden la capacidad que tiene el sistema educativo para retener y promover la población estudiantil matriculada. La eficiencia interna se mide a través de los siguientes indicadores: *tasa de aprobados*, definida como la proporción de estudiantes que aprueban el grado que están cursando; *tasa de reprobados*, constituida por la proporción de alumnos que no aprueban el grado en el cual se han matriculado; *tasa de deserción*, que mide la proporción de estudiantes ingresados a un grado determinado y que abandonan el sistema durante el año escolar o al finalizar éste; tasa de repitencia, definida como la proporción de estudiantes matriculados en un determinado grado y que permanecen en el mismo por más de un año lectivo²¹.

Durante el período 1995-2000, los indicadores de eficiencia interna evolucionaron no muy favorablemente en el Distrito de Cartagena. Así, por ejemplo, la tasa de aprobación anual cayó en 1,5%, cifra similar al aumento de la tasa de reprobación; la deserción anual se mantuvo constante, con una leve tendencia a crecer, la retención se redujo en 1,1%, mientras la repitencia se incrementó en más de 2%. Al analizar cada uno de estos indicadores por sector, se encuentra que en los colegios privados (no oficiales) el comportamiento es más aceptable que en los oficiales, así algunas diferencias sean mínimas.

En el 2000, los indicadores de eficiencia interna en primaria fueron favorables para Cartagena con respecto a la media nacional, pero al compararlos con los de una ciudad de similar desarrollo como Bucaramanga, se observa un menor desempeño. De nuevo, los colegios privados presentan menores tasas de repitentes, reprobados y desertores que los colegios oficiales.

¹⁹ Entidades Asociadas (Ministerio de Educación Nacional, Banco Mundial, Fundación Corona et ál.), *La gestión educativa en las entidades territoriales colombianas: lecciones de una década*, Bogotá, 2001, pp. 225 y 241.

²⁰ Banco de la República et ál., “Indicadores sociales de Cartagena”, núm. 4, julio de 2001-mayo de 2002, Cartagena, agosto de 2002.

²¹ Joaquín Vilorio De la Hoz, “Cereté: municipio agrícola del Sinú”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 26, Cartagena, Banco de la República, 2002, pp. 46-47.

Cuadro 6. Indicadores de eficiencia interna en la educación primaria, 2000

Nivel	Aprobado	Reprobado	Desertores	Repitencia
Nacional	85,40	7,72	6,88	4,92
Bolívar	84,44	9,11	6,45	4,16
Cartagena	88,53	7,37	4,10	4,65
Bucaramanga	92,40	3,65	3,94	1,88

Fuente: DANE, "Educación año 2000", información en CD.

En Cartagena la tasa de aprobados en educación básica primaria es mayor que la media nacional y que la de Bolívar. Con el sistema de la promoción automática, la tasa de aprobados no está determinada por la capacidad de los docentes ni por las competencias de los estudiantes, y sólo se limita a ser un indicador de la eficiencia interna del sistema educativo. En cuanto a la tasa de desertores del sistema educativo, es un hecho positivo que Cartagena obtenga tasas por debajo de Colombia y Bolívar, aunque resulta superior a la de Bucaramanga.

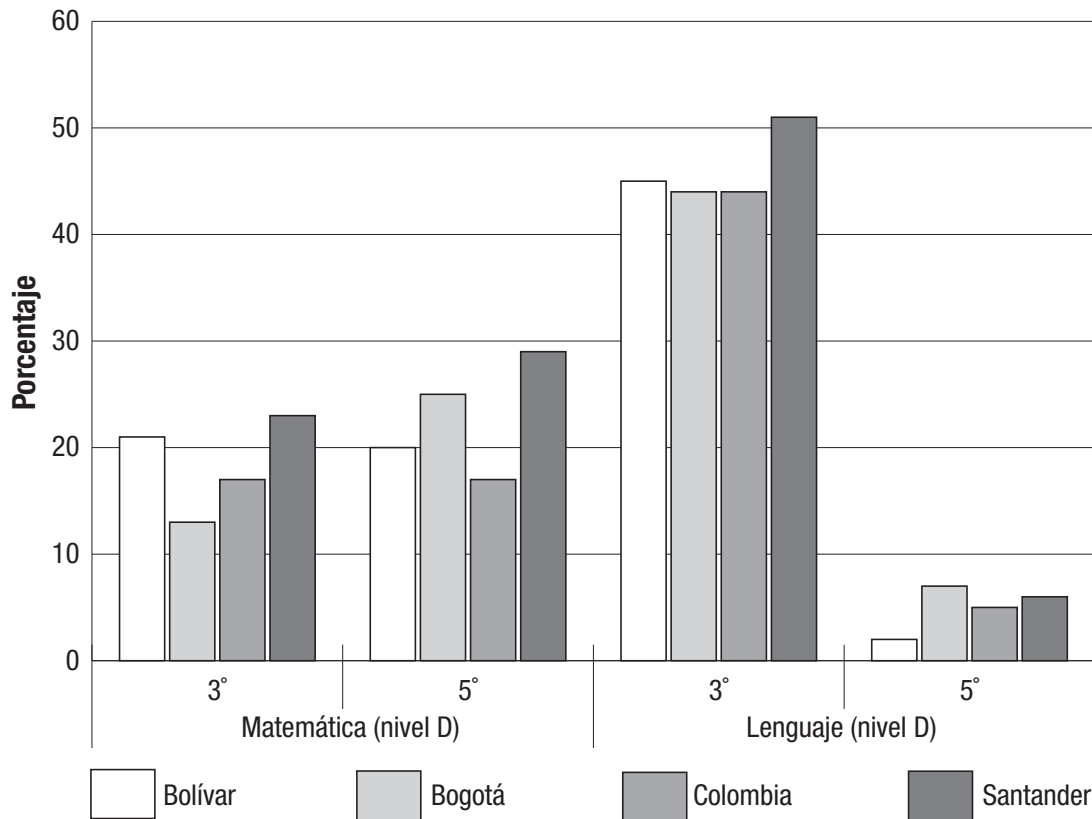
3. Indicadores de calidad

Con las pruebas Saber, el Ministerio de Educación Nacional busca "medir los niveles de logro cognitivo de los estudiantes colombianos en las áreas básicas del conocimiento"²². Estas pruebas se aplican a una muestra nacional de estudiantes de los grados 3.º, 5.º, 7.º y 9.º, y las últimas evaluaciones correspondientes a matemáticas y lenguaje fueron realizadas entre 1997 y 1999. Las pruebas se califican sobre cien puntos y tienen tres niveles de logros: en los extremos, B corresponde al de menor complejidad y D a una complejidad mayor. La muestra es representativa para todos los departamentos del país, al igual que para las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. A nivel nacional el Departamento de Bolívar ocupó el penúltimo lugar en estas pruebas.

Los resultados de Saber presentados a continuación, se refieren a los grados 3.º y 5.º del Departamento de Bolívar y no al Distrito de Cartagena, y el análisis se limita al nivel D. En las pruebas de matemáticas, el 21% de los estudiantes de grado 3.º de educación básica en Bolívar alcanzaron el nivel deseado de calidad (nivel D), inferior al Departamento de Santander, pero ligeramente superior al promedio nacional. En las pruebas de matemáticas aplicadas a los estudiantes del grado 5.º, los logros en el nivel D fueron de 20% en Bolívar, por encima de la media nacional, pero inferior a Bogotá y Santander.

²² Ministerio de Educación Nacional, Evaluación de la calidad de la educación. Resultados de la evaluación de los grados 3.º, 5.º, 7.º y 9.º, Matemáticas y lenguaje, Bogotá, 2000.

Gráfico 8. Pruebas Saber: logros en matemáticas y lenguaje de los grados tercero y quinto, nivel D (superior)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, óp. cit., 2000.

En la prueba de lenguaje, los niños matriculados en el grado 3.º de Bolívar, Bogotá y la media nacional tuvieron logros similares en el nivel D, mientras los santandereanos tuvieron un mejor desempeño. Los logros en el grado 5.º fueron dramáticos tanto para Bolívar y Bogotá así como el promedio nacional, con indicadores que fluctuaron entre el 2% y el 7%. En el caso de Bolívar, sólo 2 de cada 100 estudiantes de 5.º grado alcanzaron el nivel esperado, “es decir, pueden realizar una lectura comprensiva del texto, entendida como la capacidad para identificar los temas allí tratados, relacionarlos con otros textos... y sacar sus propias conclusiones”²³.

Como síntesis de los resultados de las pruebas Saber aquí analizados se deben destacar los logros en matemáticas y lenguaje de los niños de Santander de 3.º y 5.º grados. Así mismo, el buen desempeño de los niños de grado 3.º de Bolívar, quienes obtuvieron un puntaje destacado tanto en lenguaje como en matemática.

²³ Ministerio de Educación Nacional, Evaluación de la calidad de la educación. Resultados de la evaluación de los grados 3.º, 5.º, 7.º y 9.º, matemáticas y lenguaje, Bogotá, 2000.

Pero las últimas pruebas Saber aplicadas confirman un preocupante diagnóstico de la educación colombiana: en primaria los niños aprenden menos del 50% de lo que teóricamente está estipulado en el currículo vigente.

Para el caso específico de Bogotá, la Secretaría de Educación viene practicando desde 1998 “la evaluación censal de competencias básicas, definida como el eje de la estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación”²⁴. Las pruebas evalúan las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias naturales en los grados 3.º, 5.º, 7.º y 9.º de la educación básica en Bogotá. La evaluación censal le ha permitido a la Secretaría determinar los aspectos que se deben mejorar, así como definir y orientar las acciones que eleven la calidad de la propuesta educativa de Bogotá. Esta experiencia debería servir de modelo a las secretarías de educación de las principales ciudades y departamentos del país, toda vez que serían ellos los que dispondrían de los recursos económicos y humanos para adelantar acciones de tal envergadura.

D. Personal docente

En Colombia se presenta un proceso de inflexibilidad con respecto a nombramientos, promociones y traslados de maestros. Así, por ejemplo, la movilidad de los maestros públicos es menor que la de los privados, y aún inferior que la de los demás trabajadores. En este mismo sentido, diversas presiones y consideraciones políticas no han permitido desarrollar la evaluación de los docentes, y los concursos públicos para la selección de maestros o directivos son excepcionales.

En el período 1995-2000 los salarios nominales de los maestros (incluidas prestaciones y subsidios) se incrementaron entre 191% y 196%, mientras el salario mínimo legal creció 121%²⁵. En estos resultados inciden varios factores como la alta sindicalización del profesorado, la gran dependencia del sector público y que los salarios no están en relación directa con los resultados.

De acuerdo con información del 2001, la distribución del recurso humano en el sistema educativo del Distrito muestra que en los colegios del sector oficial, el personal directivo y administrativo representaba el 27,5%, mientras en el privado éste se elevaba a 35%. Lo anterior determina, en gran medida, que la participación de los docentes en la planta de personal de los establecimientos oficiales sea muy superior (69,6%) en comparación con los centros privados (58,4%).

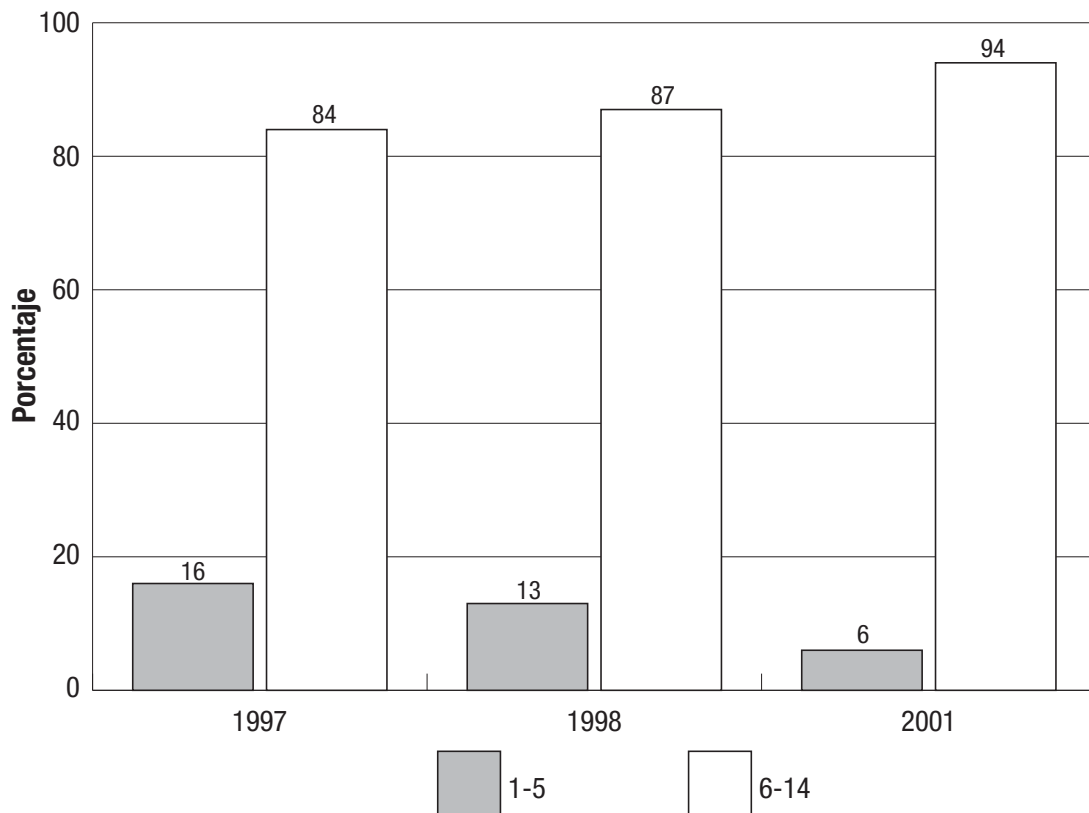
²⁴ Secretaría de Educación de Bogotá, “La evaluación de competencias básicas: herramienta para liderar el mejoramiento de la calidad de la educación”, Bogotá, 2000.

²⁵ Roberto Steiner et ál., “¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?”, *Coyuntura Social*, núm. 26, Bogotá, Fedesarrollo, mayo de 2002, p. 64.

En las instituciones educativas privadas el 6,5% del personal tiene funciones en salud, trabajo social y educación, mientras en los colegios oficiales es de apenas 2,7%. Contar con estos servicios en los colegios, incide positivamente en la calidad de la educación. En esta misma línea, algunos investigadores colombianos encontraron que mientras el porcentaje promedio de personal docente es mayor en los colegios públicos que en los privados, en estos últimos hay un mayor número de médicos, consejeros y psicólogos, lo que puede ser un indicador de buena calidad²⁶.

La Secretaría de Educación Distrital de Cartagena cuenta con una planta de 4.844 funcionarios escalafonados, de los cuales el 94% son docentes y el 6% restante se desempeña en funciones directivas. Todos los docentes y directivos docentes están clasificados en 14 escalafones.

Gráfico 9. Evolución del escalafón en el Distrito de Cartagena, 1997-2001



Fuente: Entidades asociadas, óp. cit., p. 242 y Secretaría de Educación Distrital de Cartagena.

En 1997 el 15,7% de los docentes se encontraba en las cinco primeras categorías del escalafón, al año siguiente esta cifra bajó al 13% y en el 2001 siguió cayendo hasta llegar a 6%. “Si este aumento en la categoría del escalafón hubiera

²⁶ *Ibíd.*

estado acompañado de un mejoramiento sensible de la calidad de la educación, se podría considerar una tendencia positiva y eficiente”, pero si no actúa en el mediano plazo sobre los indicadores de calidad, sería necesario revisar las condiciones y los requisitos para ascender en el escalafón docente²⁷.

En síntesis, para mejorar la calidad de la educación se requiere no sólo que los gobiernos impulsen una política de actualización, capacitación y formación de docentes, sino además que los maestros se organicen en torno a comunidades docentes o académicas (y no sólo gremiales), y se ejerza un fuerte liderazgo por parte de los rectores.

E. Costos

La educación en Colombia utiliza tal cantidad de recursos económicos y humanos, que algunos estudiosos del tema han calificado el sector como la empresa más grande del país. Información del año 2000 muestra una población de 11.500.000 estudiantes entre los 5 y 24 años de edad, cerca de 622.000 docentes y 104.000 establecimientos educativos. En 1999, el gasto total en educación representaba el 8,8% del PIB, esto es, unos 15 billones de pesos: ocho billones de presupuesto oficial y siete billones que destinaron las familias a gastos en este servicio²⁸.

La financiación de la educación a nivel nacional, se logra a través de cuatro subsistemas: a) el de transferencias automáticas (Ley 60 de 1993 y luego Ley 715 de 2001, denominado “Sistema General de Participación”) y regalías, que financia la mayor parte de la planta docente departamental y municipal; b) el de cofinanciación, con el cual se financia la inversión física; c) de crédito, que se utiliza principalmente para construir y dotar los establecimientos educativos, y d) los recursos propios de las entidades territoriales²⁹.

Para Cartagena y otros municipios de Bolívar, el principal problema de las transferencias consiste en su inequitativa distribución: así, en el 2000 el situado fiscal per cápita (estudiantes matriculados en establecimientos públicos) de Cartagena fue de \$ 513.627, frente a un promedio nacional de \$ 551.927. De acuerdo con estas cifras del Ministerio de Educación Nacional, en el 2000 la Secretaría de Educación de Cartagena dejó de percibir cerca de \$ 4.600 millones por concepto de situado fiscal. Una explicación de esta anomalía puede estar en la fórmula de cálculo para distribuir el situado fiscal entre las diferentes entidades territoriales, de la que resultan favorecidos algunos departamentos

²⁷ Entidades asociadas, óp. cit., p. 242.

²⁸ Corpoeducación, óp. cit., 2001, p. 20.

²⁹ *Ibíd.*, 2001, p. 19.

de altos ingresos. Este problema de inequidad es aún más grave, al constatar que en toda Colombia la educación oficial cubre cerca del 75% de la matrícula, mientras en Cartagena sólo el 70%.

Entre 1998 y 2001, el presupuesto de gastos totales de la administración central de Cartagena presentó un crecimiento de 4,4% promedio anual en términos reales, mientras los gastos en educación lo hicieron al 6,7% promedio anual. El acelerado crecimiento de los gastos en educación encuentra su explicación a partir de las disposiciones de la Constitución Política de 1991, Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001, que dan prioridad a las inversiones tanto en este sector como en salud.

Cuadro 7. Gasto en educación y situado fiscal per cápita, 2000 (millones de pesos)

Gastos y matrícula	Colombia	Bolívar	Cartagena
Gasto en educación (\$)	5.583.410,9	112.741,3	79.330,7
Situado fiscal (\$)	4.071.294,6	73.431,3	61.372,2
Matrícula oficial, año 2000	7.376.516	234.652	119.488
Situado fiscal per cápita (\$)	551.926,5	312.937	513.627

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Estadísticas educativas, información electrónica.

Cuadro 8. Gastos en educación del Distrito de Cartagena (millones de pesos de 2001)

Gastos \ Año	1998	1999	2000	2001
Total gastos en educación	70.341,6	78.325,5	85.407,4	85.500,0
Gastos educación primaria	40.725,3	45.431,9	43.817,6	44.000,0
Gastos totales	285.782,3	293.612,5	345.953,1	325.021,3

Fuente: Banco de la República, "Estadísticas de finanzas públicas", información magnética, ajustada con información de la Secretaría de Educación de Cartagena.

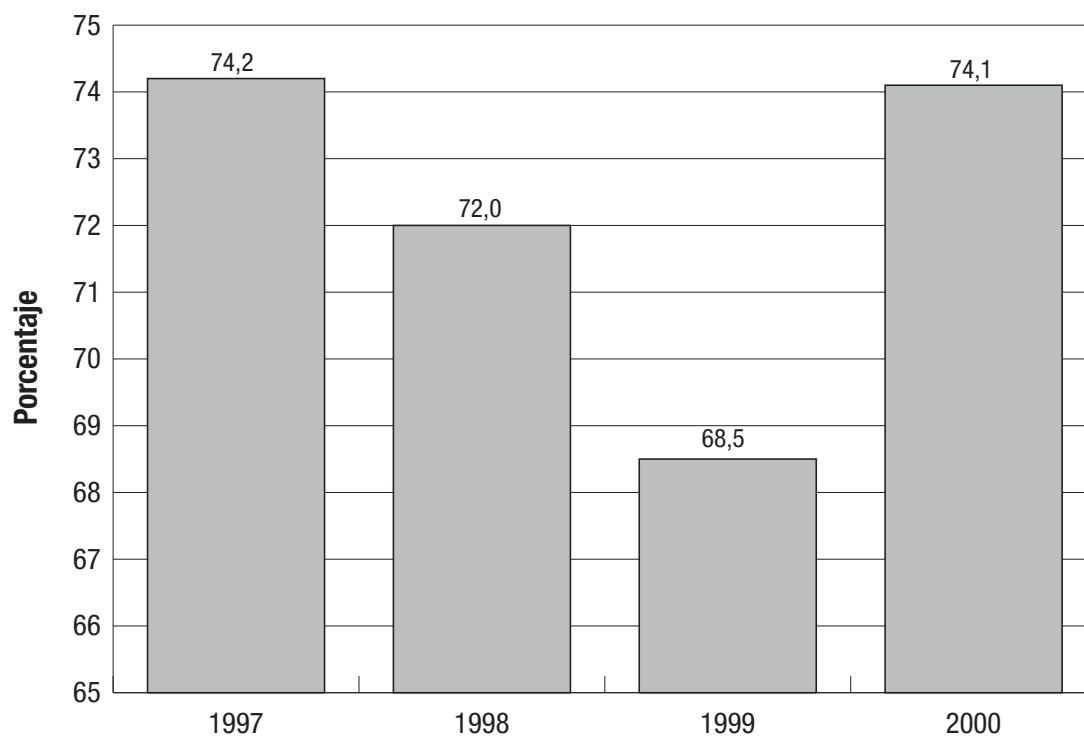
En Colombia, a partir de la vigencia de la Ley 60 de 1993, cerca del 80% de los recursos destinados a la educación se va en pago de maestros. Esta anomalía ha limitado la financiación de útiles, textos y otros elementos de ayuda pedagógica. En Cartagena puede comprobarse que los recursos del situado fiscal se utilizan básicamente para los gastos de funcionamiento del sector: pago de la nómina de 3.654 docentes, directivos docentes y 534 administrativos³⁰. De estos recursos por lo menos el 97% se destinan a gastos de personal, del que hacen parte los rubros de sueldos, bonificaciones, primas, cesantías, contribuciones, aportes en salud y cajas de compensación, entre otros.

En el 2000 con recursos del situado fiscal se financió el 72% del presupuesto destinado a educación del Distrito de Cartagena, mientras que en el 2001 la

³⁰ Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, Cartagena, ciudad educadora. Cuarto anuario estadístico 2000, p. 44.

participación del situado fiscal en los gastos de la educación básica primaria llegó al 64%.

Gráfico 10. Participación de los recursos del situado fiscal en el presupuesto de educación de Cartagena, 1997-2000



Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

El 30% de los recursos provenientes de la participación de los ingresos corrientes de la nación, PICN, son de forzosa inversión en educación. En 1997 gran parte de esos recursos se invirtió en plazas docentes, en 1999 se destinó a este rubro el 90% del presupuesto y al año siguiente el 96%. “Esta situación ha llevado a una crisis de las instituciones educativas, pues por ampliar una planta docente hoy no existe la posibilidad de hacer ninguna inversión. Estos recursos representan el 19,2% del presupuesto destinado a educación en el año 2000”³¹.

En 1999 el 13% de los recursos ordinarios (impuestos y rentas propias) se destinó a gastos de funcionamiento, el 55% a la financiación de cupos o subsidios escolares, el 17% al mantenimiento de establecimientos educativos y un 15% para el pago de nómina de personal administrativo de las instituciones educativas.

Los recursos provenientes de regalías no han sido muy significativos para financiar la educación en el Distrito, pues no alcanzó ni siquiera el 1% del total de

³¹ Secretaría de Educación Cartagena, óp. cit., p. 44.

inversión educativa en 2000. En 1999, el 72,5% se utilizó en la financiación de subsidios escolares y el 13,2% en mantenimiento de la infraestructura escolar.

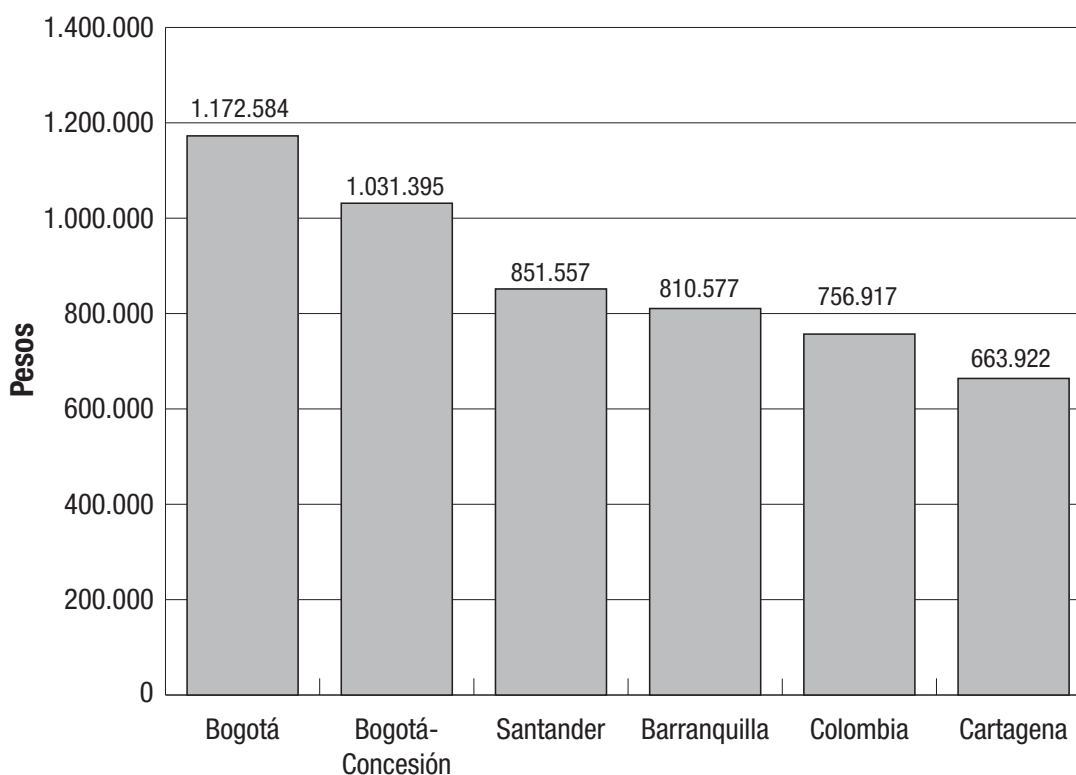
Cuadro 9. Costo promedio anual por estudiante de primaria, 1995 y 2000

País o ciudad	USD	Año base
Países en desarrollo (fijado por la UNESCO)	220	1995
América Latina y el Caribe	246	1995
Colombia	289	2000
Cartagena de Indias	314	2000

Fuente: Corpoeducación, Cándido Gómez y cálculos del autor.

Estas diversas fuentes de financiación del Distrito de Cartagena, lograron que los gastos totales en educación pasaran de \$ 70.300 millones de pesos constantes de 2001 en 1998 a cerca de \$ 86.000 millones en el 2001. Para el 2000, los gastos en educación primaria fueron cercanos a los \$ 44.000 millones de pesos constantes de 2001 (\$ 40.700 millones de pesos corrientes). De acuerdo con estos datos, el costo promedio por estudiante de primaria en Cartagena durante el 2000 fue de \$ 655.458, un 8% por encima del promedio nacional (\$ 604.150). En dólares de 2000, el costo por estudiante en Cartagena y en Colombia sería de USD 314 y USD 289 respectivamente.

Gráfico 11. Costo promedio anual por estudiante de colegio oficial, 2000



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Estadísticas educativas 2000, versión electrónica.

El costo total mínimo fijado por la Unesco para el nivel de educación primaria en países en desarrollo fue de USD 220 en 1995. Sin embargo, elevar el costo por alumno no significa necesariamente mejorar la calidad de la educación. En América Latina y el Caribe, el costo unitario en primaria era de USD 246 y en Cartagena estaba encima de USD 300, y los resultados en términos de calidad y eficiencia no han sido los mejores³².

Ahora, si se compara el costo promedio anual por alumno de plantel oficial del sistema educativo completo (preescolar, primaria y secundaria) para el 2000, se observa que Bogotá presenta los costos per cápita más elevados, seguido por el Departamento de Santander y el Distrito de Barranquilla. En el grupo analizado, Cartagena presenta los costos más bajos por estudiante de colegio oficial, equivalente al 57% de los correspondientes a Bogotá. En el mismo año un colegio privado de Cartagena, de costo intermedio y clasificado por el Icfes como “Superior” o “Muy Superior” de acuerdo con su rendimiento académico, tenía estipulada una mensualidad promedio de \$ 247.000, lo que en el año escolar representaba cerca de \$ 2.500.000 por estudiante.

Estas cifras nos revelan un problema agudo de la educación pública en Cartagena, como son los escasos recursos económicos de que dispone el Estado para educar a un niño o a un joven: el costo por estudiante en un colegio público de Bogotá es 1,8 veces mayor que en uno similar de Cartagena.

IV. Factores determinantes del aprendizaje

Es preocupante constatar que cerca del 30% de los establecimientos educativos de Cartagena no cuenten con una biblioteca central, que el 70% no dispongan de un laboratorio de sistemas o informática y el 94% no tengan laboratorio de idiomas. Incluso, si del número de establecimientos se excluyen los que sólo funcionan como preescolar (39), las cifras variarían muy poco: 22%, 68% y 93% de los colegios no tendrían biblioteca, laboratorio de sistemas y sala de idiomas, respectivamente. Esta preocupación se hace extensiva a los escasos laboratorios de física y química con que cuentan los colegios de secundaria, y se agravaría aún más si se tiene en cuenta que las bibliotecas escolares existentes disponen de un número reducido de textos.

Ante esta evidencia, resulta pertinente conocer un estudio del Banco Mundial con información para más de 25 países, en el que se presentan los resultados de

³² Cándido Alberto Gómez, “El costo por alumno en el Paraguay”, Revista Iberoamericana de Educación, versión electrónica, noviembre de 2000, pp. 5 y 11.

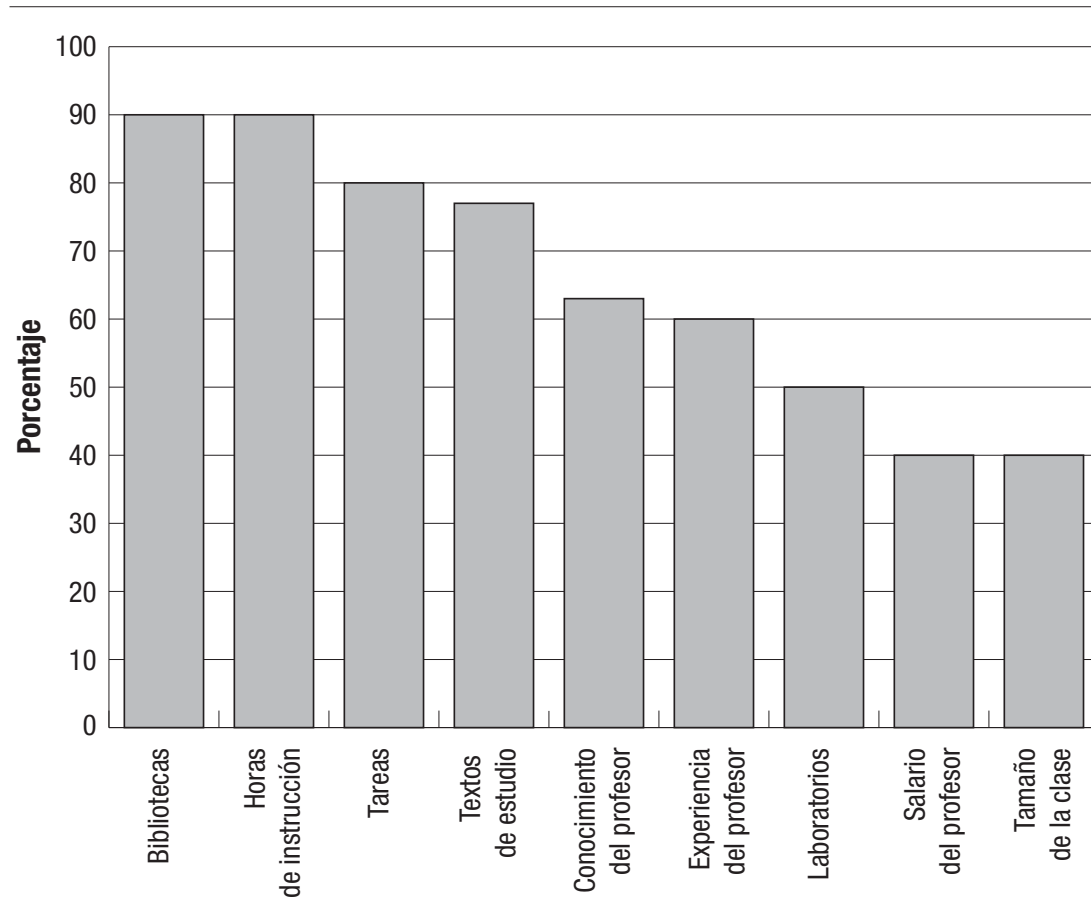
factores determinantes de aprendizaje efectivo que afectan el rendimiento en la educación primaria. Los datos hacen referencia al porcentaje de los estudios de caso que muestran efecto positivo: en los primeros lugares aparecen la disponibilidad de bibliotecas (90%), el número de horas de instrucción (90%) y tareas en la casa (80%), y con la menor incidencia se clasificaron el salario del profesor y el tamaño de la clase (40% cada uno).

Cuadro 10. Bibliotecas, laboratorios y computadores en los colegios de Cartagena, 2001

Número de establecimientos	Bibliotecas	Laboratorio sistemas	Laboratorio Integrado	Laboratorio de química	Laboratorio de física	Laboratorio de idiomas
495	354	145	83	51	48	30

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena, 2002.

Gráfico 12. Factores determinantes del aprendizaje efectivo en la educación primaria, 1994

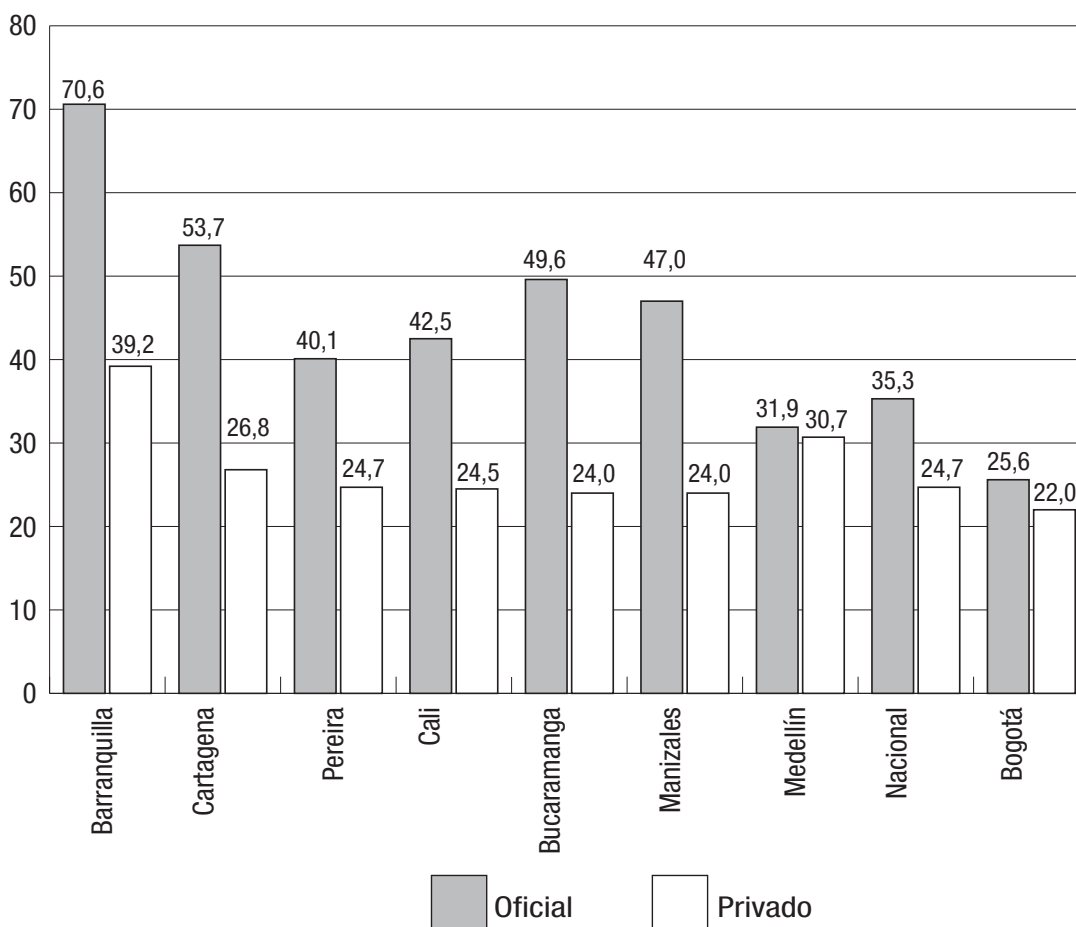


Fuente: Cohen et ál., óp. cit., p. 17.

En la misma línea, Fuller y Clarke, citado por Cohen, muestran la importancia relativa de determinantes como el puntaje combinado del tiempo instruccional en la escuela y de las tareas en el hogar que arroja un total de

185 puntos, mientras que el salario del profesor y el tamaño de la clase llegan a aproximadamente a 60 puntos³³.

Gráfico 13. Número de alumnos por computador, 2001



Fuente: Montenegro, Anif.

De nuevo en Colombia, una encuesta del DANE permitió medir el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el país. Para el caso concreto de la educación, se encontró que el 20,7% de los colegios oficiales y el 36% de los privados (no oficiales) tienen acceso a Internet. En el sector de la educación básica se dispone de 33 computadores por cada mil estudiantes, mientras en la superior esa relación es de 89 equipos por cada mil estudiantes³⁴.

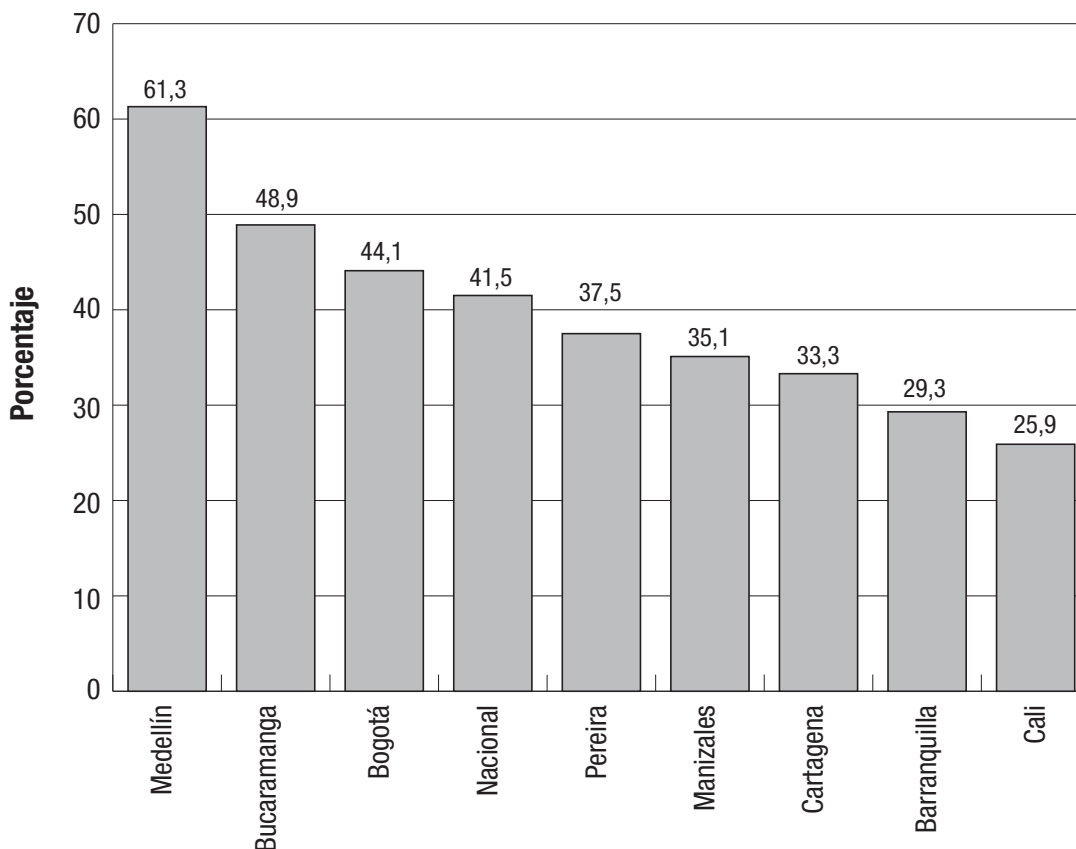
Un estudio de ANIF revela las preocupantes brechas internas que se presentan en Colombia con respecto a las tecnologías de la información. Así, por ejemplo, el número de alumnos por computador es mucho mayor en los colegios oficiales que en los privados. También se observa cómo en las ciudades de Bogotá y Medellín el

³³ Ernesto Cohen et ál., óp. cit., p. 15.

³⁴ *Portafolio*, Bogotá, viernes 26 de julio de 2002, p. 10.

número de estudiantes por computador es menor que en el resto del país, tanto en los colegios oficiales como privados, y en el otro extremo aparecen Barranquilla y Cartagena con las relaciones más altas (más estudiantes por computador). No muy diferente es el porcentaje de colegios con conexión a Internet, en el que Medellín, Bucaramanga y Bogotá se ubican en los primeros lugares, mientras Cartagena, Barranquilla y Cali presentan los indicadores más bajos³⁵.

Gráfico 14. Porcentaje de colegios con conexión a Internet, 2001



Fuente: Montenegro, ANIF.

A este respecto vale la pena resaltar las conclusiones de un estudio sobre el costo-efectividad de la política de educación primaria en América Latina. Para los autores, “algunas intervenciones son de alto costo y, por sí solas... no constituyen una buena inversión. Esto es particularmente cierto en el caso de aumento de salarios, la utilización de computadoras y los programas de alimentación escolar”³⁶.

³⁵ Santiago Montenegro, “Proyecciones macroeconómicas y tecnologías de la información en Colombia”, Seminario de ANIF, Cartagena, 19 de julio de 2001.

³⁶ Ernesto Schiefelbein, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein, “El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina. Estudio basado en la opinión de expertos”, *Serie Políticas Sociales*, 42, Santiago de Chile, Naciones Unidas – Cepal, 2000, p. 36.

En Colombia, los diseñadores de políticas públicas deben buscar alternativas creativas que superen los problemas de calidad y eficiencia educativa. Se ha hecho común tratar de mejorar la eficacia de la educación a través de variables relacionadas con el contexto educativo como los insumos, materiales, prácticas institucionales o textos escolares. Estas intervenciones son necesarias, pero no suficientes para mejorar la eficiencia del sector educativo. Los factores extraescolares explican cerca del 60% del rendimiento escolar, como los años de estudio de los adultos del hogar, la capacidad económica de los padres y el nivel de organización familiar (hogares con padres separados, mujer cabeza de familia o los integrados por ambos cónyuges)³⁷.

De acuerdo con lo anterior, las políticas y estrategias educativas para desarrollar en el ámbito de la escuela, tendrán un impacto máximo de 40% sobre el rendimiento de los estudiantes. Como ya se planteó, algunos factores determinantes del aprendizaje están directamente relacionados con la disponibilidad de buenas bibliotecas, el estricto cumplimiento del número de horas de instrucción y la duración del año escolar, así como la asignación de tareas para desarrollar en casa, entre otros.

De otra parte, un estudio elaborado por la Cepal y el BID a partir de la opinión de diez expertos internacionales en el tema educativo, también ofrece luces sobre las intervenciones de mayor efectividad en educación primaria. Estas intervenciones no coinciden en muchos casos con los proyectos educativos impulsados en diferentes países de América Latina. De acuerdo con los expertos, las intervenciones en educación primaria que alcanzaron el costo-efectividad más elevado fueron la asignación de los mejores maestros al primer grado de educación primaria; la prohibición expresa del cambio de profesor de curso durante el año escolar y la realización de una prueba objetiva al 10% de los alumnos de 4.º grado y distribuir los resultados entre los maestros³⁸.

En el otro extremo, las intervenciones con el menor costo-efectividad esperado fueron los programas de alimentación escolar, acceso de una hora semanal a los computadores, capacitación para los docentes sin material de seguimiento y aumento del sueldo de los profesores en un 20%. En este sentido, el estudio recomienda impulsar aquellas intervenciones de gran impacto, que impliquen enfoques simples y costos moderados.

³⁷ Ernesto Cohen et ál., óp. cit., pp. 12 y 14.

³⁸ Ernesto Schiefelbein, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein, óp. cit.

Adicional a lo anterior, la experiencia desarrollada por la Secretaría de Educación de Bogotá en los convenios de concesión con instituciones educativas privadas, puede servir de modelo a la Secretaría de Educación de Cartagena, como una estrategia tendiente a mejorar el rendimiento académico de los establecimientos y estudiantes de Cartagena. A través de las concesiones se administran 22 escuelas y colegios del Distrito Capital, y su propósito es crear cupos a través de los contratos, ampliar la oferta educativa pública en los estratos 1 y 2, establecer cupos por subsidio, así como constituir un fondo de becas. En 2001, el servicio pedagógico y administrativo de las concesiones debía atender como mínimo 860 alumnos en jornada única, con un presupuesto anual por establecimiento de 887 millones de pesos a precios de 2000. Las personas jurídicas que participen en las licitaciones (colegios o escuelas) deberán estar clasificadas dentro de la categoría de “Superior” o “Muy Superior” en las evaluaciones del Icfes³⁹.

La modalidad de concesión adelantada por la Secretaría de Educación de Bogotá se podría poner en práctica en el Distrito de Cartagena y otros municipios costeros, invitando para tal fin a comunidades religiosas de amplia experiencia educativa en el país como jesuitas, salesianos o franciscanos, o con universidades o colegios privados de la región que sean exitosos en términos de calidad, clasificados por el Icfes en el nivel “Muy Superior” o “Superior”, y que logren replicar la experiencia académica de su proyecto educativo institucional (PEI). Como se ha visto, los recursos para poner en práctica estas concesiones educativas no son muy elevados y podrían salir de las transferencias que recibe el Distrito (Sistema General de Participaciones), o mejorar la eficiencia de su sistema educativo⁴⁰.

V. Estudios de caso

A partir de las teorías modernas sobre calidad, eficiencia y costo-efectividad de la educación, se vio la necesidad de indagar sobre casos concretos de la educación primaria en Cartagena, como una forma de sistematizar y socializar las experiencias exitosas, y aprender de ellas. Se tomaron para el efecto tres colegios, dos oficiales y uno privado, que se han caracterizado por ser modelos educativos en el Distrito de Cartagena y su área de influencia. De los dos colegios oficiales, uno ofrece sólo el nivel de primaria básica y el otro la secundaria, pero a partir de lo

³⁹ Secretaría de Educación de Bogotá, “Pliego de condiciones – Licitación pública LP-SED-011-00”, Bogotá, 2000.

⁴⁰ Joaquín Vilorio De la Hoz, “Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 28, Cartagena, Banco de la República, 2002, pp. 77-79.

establecido en la Ley 715 de 2001 y su Decreto reglamentario 0230 de 2002, se ordenó la fusión de estos planteles, para mejorar la gestión administrativa y racionalizar los recursos. En los tres colegios se comprueba la capacidad de liderazgo de sus respectivos rectores.

A. Caso uno: Escuela Ana María Pérez de Otero

La Escuela Ana María Pérez de Otero es un plantel educativo oficial, ubicado en el sector de El Socorro (zona suroccidental). Esta Escuela comenzó a funcionar en 1975 y desde su fundación su rectora ha sido la licenciada Cira Vásquez, quien estudió a distancia una licenciatura en supervisión educativa y luego una especialización en educación personalizada⁴¹.

La Escuela inició labores en unas bodegas acondicionadas como salones, con escasa infraestructura de servicios. En los primeros años, los padres de familia colaboraron en la adecuación de la escuela con recursos y mano de obra. En este plantel la educación es gratuita, y los padres de familia sólo pagan unos costos académicos de \$ 22.000 anuales por alumno, lo que en el 2002 le generó la suma de \$ 10.500.000. Estos recursos son utilizados anualmente para adecuar y reparar las instalaciones locativas, los pupitres y otros gastos menores, previa autorización de la Secretaría de Educación.

Aparte de estos ingresos menores, la rectora gestiona ante la Secretaría de Educación obras indispensables para el plantel, convirtiéndolo en modelo de escuela primaria en la zona suroccidental y en Cartagena: salones cómodos y bien ventilados, patios arborizados y con juegos infantiles, baterías de baño higiénicamente mantenidas, material de apoyo como cartillas, textos escolares, televisores, VHS y, en general, unas instalaciones bien mantenidas. La principal deficiencia de la Escuela es la falta de biblioteca, proyecto que pasaron a la Secretaría de Educación hace unos años, pero hasta el momento no ha sido aprobado.

En el 2002, la Escuela contaba con 479 estudiantes en dos jornadas (desde preescolar hasta 5.º grado de primaria), 12 profesoras, tres administrativos y una rectora. De acuerdo con lo anterior, la relación de número de estudiantes por docente es de 40:1. En su gran mayoría los alumnos pertenecen a los estratos socioeconómicos 2 y 3, y residen en el sector de El Socorro (cerca del 40%) y barrios circunvecinos. En cumplimiento de la Ley 715 de 2001 y su Decreto reglamentario 0230 del 2002, ésta y otras dos escuelas primarias del sector se

⁴¹ La información sobre la Escuela Ana María Pérez de Orozco fue suministrada por la rectora Cira Vásquez y por el profesor David Jiménez. Entrevista realizada el 5 de septiembre de 2002.

fusionaron con el “Liceo Nacional Soledad Acosta de Samper”, con la finalidad de ofrecer en un solo centro educación básica completa, racionalizar los recursos y optimizar la toma de decisiones.

Una de las innovaciones de la Escuela es que los profesores trabajan por área, a diferencia del método tradicional en el que un profesor debe dictar todas las asignaturas de un curso. De acuerdo con la rectora, cuando el método utilizado es el tradicional, lo más recomendable es que se asignen los mejores maestros en el primer grado. Esta intervención tendría un gran impacto en el aprendizaje efectivo de los alumnos. Pero con el otro método, los salones y profesores son asignados por áreas y no por curso, lo que permite que se movilicen los alumnos entre los salones, y no los profesores. Con el nuevo sistema los logros han mejorado ya que se notan niños más activos, mayor participación en clase y disminución de la timidez de los alumnos.

Al igual que en los otros planteles estudiados, aquí los maestros están comprometidos con el proyecto educativo y tienen un gran sentido de pertenencia con la institución, producto quizás del liderazgo que ejerce la rectora, el hecho de trabajar en el mismo equipo durante muchos años y sentir que el proyecto iniciado hace casi 30 años lo han construido desde un principio ellos mismos. En esta escuela niños y docentes son disciplinados, y existe una buena relación con la Asociación de Padres de Familia.

B. Caso dos: Liceo Nacional Soledad Acosta de Samper

El “Liceo Nacional Soledad Acosta de Samper” (conocido como “La Femenina”) fue fundado hace más de 50 años en el sector de Blas de Lezo (zona suroccidental de la ciudad). Cuenta con 2.365 estudiantes en dos jornadas (mañana y tarde), 73 profesores y cuatro coordinadores, lo que da una relación de 32,4 estudiantes por docente. El colegio fue exclusivamente de secundaria femenina hasta el 2001, y a partir de ese año se fusionó con tres escuelas de preescolar y primaria, aumentándose el número de estudiantes en 1.700 y los profesores en 53. En total, el colegio unificado tiene 4.000 estudiantes de ambos sexos y 124 profesores, orientados bajo una sola rectoría.

Aura Beatriz Castro es la rectora del “Soledad Acosta de Samper” desde hace 19 años, y en ese tiempo se ha ganado la confianza de profesores, estudiantes y padres de familia a partir de su gestión y calidad del trabajo⁴². Aura Beatriz

⁴² La información sobre el “Liceo Nacional Soledad Acosta de Samper” fue suministrada por la rectora Aura Beatriz Castro y por el profesor David Jiménez. Entrevista realizada el 27 de agosto de 2002.

estudió psicopedagogía en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en Tunja, y luego adelantó estudios de posgrado en gerencia educativa en la Universidad de Cartagena.

El Liceo Soledad Acosta de Samper se caracteriza por contar con una nómina de maestros comprometidos con su labor educativa y una comunidad de estudiantes y padres de familia con un alto sentido de pertenencia. Y es que existen fuertes razones para esto: el Colegio tiene una planta física en excelentes condiciones, con laboratorios de inglés, biología, química y física (este último en regular estado), una biblioteca bien dotada, una sala de informática con 50 computadores y canchas deportivas. El personal de apoyo académico lo conforman dos psicólogas, dos psicopedagogas, una trabajadora social, una auxiliar de enfermería y un bibliotecario.

En todos los cursos se imparten clases de inglés y éstas se hacen intensivas en los grados 10.º y 11.º con la utilización del software *English Discoveries*. En todo el Distrito de Cartagena, la Secretaría de Educación dispone de trece centros pilotos dotados con aulas especializadas para la enseñanza del idioma inglés a través del software *English Discoveries*. Este software está siendo utilizado en Cartagena por 150 maestros y 2.000 estudiantes en sus cursos de inglés⁴³.

Se puede comprobar que este Colegio cuenta con mejor infraestructura y dotación que la mayoría de planteles públicos de la ciudad, y la diferencia se ha logrado a partir de la gestión de proyectos que adelanta la rectora ante la Secretaría de Educación, la Alcaldía y en ocasiones con agencias de cooperación internacional (hace varios años se logró que con recursos de una agencia española se construyeran y dotaran los laboratorios de biología y química). Se debe destacar que cuando en el Colegio no hay una persona con experiencia en la formulación de proyectos de inversión, la rectora contrata a un profesional para que los formule. La estrategia ha rendido sus frutos, pues la mayoría de proyectos presentados han sido aprobados por la Secretaría de Educación.

Hasta el 2001 para ingresar como nuevo estudiante al Colegio se hacía un proceso de selección: a las nuevas alumnas se les practicaba un examen diagnóstico y se admitían las que tuvieran los mejores puntajes. Desde el 2003, cuando el colegio estuvo totalmente integrado con las tres escuelas de primaria que le correspondieron, tienen prioridad de ingresar a 6.º grado las niñas que terminan su primaria básica en dichas escuelas.

⁴³ Secretaría de Educación de Cartagena, Cartagena Ciudad Educadora. Cuarto Anuario Estadístico 2000, Cartagena, 2001, p. 18.

Se pudo constatar en éste como en otros colegios de Cartagena, la creencia que tienen los rectores y directivas de que es más conveniente ubicar a los mejores profesores en los niveles más avanzados (10.º y 11.º grados), seguramente para preparar mejor a sus estudiantes en las pruebas de Estado (exámenes del Icfes). Esta política contradice las recomendaciones que hacen diversos expertos en el tema educativo, en el sentido de ubicar a los mejores profesores en los cursos elementales (1.º y 2.º de primaria), pues en esa edad de formación los niños reciben los elementos básicos del aprendizaje.

Otra de las características del Colegio, es que ofrece capacitación continua a docentes, estudiantes y padres de familia. Así mismo, en 1998 su PEI (Programa Educativo Institucional) fue declarado sobresaliente a nivel nacional. En esta misma línea, el Colegio se ha consolidado como el mejor plantel educativo oficial de Cartagena, a partir de los exámenes del Icfes: en el 2001, las estudiantes de “La Femenina”, jornada de la tarde, clasificaron al colegio en la categoría “Alto”, y ocuparon el puesto 938 a nivel nacional entre 7.962 colegios.

C. Caso tres: Colegios de la Esperanza y La Nueva Esperanza

Jorge Irisarri Núñez, rector del Colegio La Nueva Esperanza, hace parte de una familia de reconocidos educadores cartageneros: “Sin duda alguna, la verdadera clave del éxito del Colegio de La Esperanza (y de la Nueva Esperanza) radica en que (la familia Irisarri) es, probablemente, la dinastía de educadores más respetada del país... Es esta familia de origen vasco la que ha dado al colegio su sentido de la moral, la disciplina y el trabajo”⁴⁴. Abel Mariano Irisarri y Joaquín F. Vélez fundaron en 1870 el Colegio de la Esperanza de Cartagena⁴⁵. Por motivos políticos el Colegio fue cerrado en 1890, y la familia Irisarri se vio obligada a emigrar a Panamá, en donde años después el hijo de Abel, Antonio José Irisarri fundó el “Colegio El Universitario” de Panamá.

La familia Irisarri regresó a Cartagena en los primeros años del siglo XX, y en 1912 Antonio José reabrió el Colegio de la Esperanza, del cual fue su rector hasta 1932. En 1918, cuando era gobernador de Bolívar Enrique J. Arrázola y director general de Instrucción Pública Antonio José Irisarri, el arzobispo de Cartagena, monseñor Pedro Adán Brioschi, acusó de masones a los funcionarios

⁴⁴ “Cinco aclamado”, *Semana*, 600, 29 de noviembre de 1993, Bogotá.

⁴⁵ Joaquín F. Vélez fue senador y gobernador del Departamento de Bolívar en varias ocasiones, así como integrante de la masonería desde 1855. En 1904 fue candidato a la Presidencia de la República, pero fue derrotado por el general Rafael Reyes tras dudoso escrutinio en la provincia de Padilla (Donaldo Bossa Herazo, *Nomenclátor cartagenero*, Bogotá, 1981).

de la gobernación por el préstamo de unos pupitres de la Asamblea Departamental a la Logia Masónica de Cartagena. Este enfrentamiento entre el ejecutivo departamental y la jerarquía eclesiástica desencadenó dos excomuniones, una de las cuales recayó sobre Antonio José Irisarri, “el gran rebelde”, como lo llamaron en su tiempo. La excomunión fue sostenida contra Irisarri hasta 1925, año en que la Santa Sede dejó sin vigencia las sanciones⁴⁶.

El siguiente rector del Colegio de la Esperanza fue Antonio María Irisarri, quien había estudiado geología y pedagogía en la Universidad de Missouri, Estados Unidos. Entre las décadas de 1930 y 1970, el Colegio pasó de nueve estudiantes a más de 1.600, y llegó a contar con unos 300 estudiantes internos. El hijo de Antonio María, Jorge Irisarri Núñez, estudió en las universidades de Missouri y Minnessota (EUA) y luego en Francia una licenciatura en idiomas y un magíster en administración escolar. A los 25 años regresó a Cartagena e “ingresó al colegio como profesor raso” de idiomas (inglés y francés), asignaturas que ha seguido dictando durante toda su vida⁴⁷.

Jorge Irisarri sostiene: “Desde su fundación la idea esperancista fue la de formar líderes... (y) graduar buenos bachilleres y para lograr esa meta, nuestro plantel se destacaba por normas rígidas y severas. En la década del 60 varios de nuestros bachilleres ocuparon durante años los primeros lugares en el concurso anual que Coltejer realizaba a nivel nacional”⁴⁸. Luego, entre 1986 y 1994 este Colegio cartagenero fue catalogado por el Icfes como el mejor plantel educativo de Colombia, desplazando a los colegios privados más sofisticados de Bogotá. El estudio en los planteles donde Irisarri ha sido rector se caracterizan por la dedicación, el esfuerzo y la severidad, en donde no se deja espacio para la improvisación: “Durante el mes de enero, cuando los alumnos aún están de vacaciones, los profesores se dedican a preparar las materias y a revisar la metodología”.

Sobre el sistema de evaluación comenta que cuando regresó al país se encontró con licenciados que no sabían evaluar, cada uno lo hacía a su manera, sin ninguna técnica y con preguntas improvisadas. En Estados Unidos aprendió un sistema de evaluación objetivado que puso en práctica en sus colegios desde hace más de veinte años. De ese país importó un *software* o “máquina lectora” de respuestas, en la que se califican todos los exámenes de los alumnos del Co-

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 70.

⁴⁷ La información sobre el Colegio La Nueva Esperanza fue suministrada por su rector Jorge Irisarri Núñez. Entrevista realizada el 13 de agosto de 2002.

⁴⁸ Edgar García Ochoa, “Jorge Irisarri y el Colegio de la Esperanza”, *Recordar es volver a vivir*, Barranquilla, 2002, p. 53.

legio a partir de 4.º de primaria. Para este propósito se unificaron criterios en las asignaturas básicas, como forma y número de preguntas, en la que también se incluyen preguntas abiertas. En este proceso estuvo asesorado por un profesor de matemáticas y un psicólogo especialista en medición. Dice Irisarri que el nuevo sistema ayudó a elevar el nivel de preparación de los profesores, y a que los alumnos estudiaran con más criterio.

Jorge Irisarri no sólo aprovechó la experiencia de su padre y la tradición familiar en educación, sino además estudió en Estados Unidos y Francia temas referidos a la pedagogía y la gerencia escolar. Su labor como rector consistió en mantener el prestigio y mejorarlo. Por ejemplo, tanto en la Esperanza como en la Nueva Esperanza (fundado por Irisarri en el 2001) siempre ha contado con excelentes profesores (varios de ellos docentes universitarios) y laboratorios de química, física, microscopía, una sala de audiovisuales y una modesta sala de informática. La Nueva Esperanza cuenta con 805 estudiantes en todos los niveles (desde preescolar hasta secundaria) y 49 profesores, de la que resulta una relación estudiante-docente de 16:1. Además del cuerpo docente, el plantel cuenta con un rector, seis coordinadores de área y un personal de apoyo académico conformado por una psicóloga, una enfermera, una bibliotecaria, una auxiliar de audiovisuales y cuatro auxiliares de laboratorio.

En el nuevo Colegio los estudiantes cuentan con tres canchas deportivas, mesas de ping pong y tableros de ajedrez. Se debe destacar que los estudiantes pueden tomar clases de música, teatro y ajedrez, esta última como parte de las clases de educación física. Es lógico pensar que la dedicación de los docentes, la baja relación profesor-alumno, el nivel de compromiso del equipo de apoyo y las actividades lúdicas, inciden positivamente en la calidad educativa del Colegio.

En la Nueva Esperanza los profesores son escogidos por el rector a partir de su hoja de vida, estudios universitarios, experiencia y rasgos de personalidad. A los nuevos profesores se les hace un curso de inducción y a todos una evaluación de desempeño al final de cada período académico. Con los profesores y asignaturas no se improvisa: aquéllos tienen mucha continuidad y estabilidad, siempre y cuando su desempeño esté acorde con las exigencias del plantel. Otra característica es que el calendario y el horario escolar se cumplen estrictamente. Es por eso que los profesores que falten a clase por cualquier motivo, deben reponerla los sábados.

No queda duda de que Jorge Irisarri ejerce un fuerte liderazgo en el Colegio La Nueva Esperanza y es amplio conocedor del tema educativo, reconocido por profesores, padres de familia y estudiantes. Es bueno recordar que en los esca-

tos años que lleva de fundado el Colegio, varios de sus estudiantes han ganado las olimpiadas de matemáticas, física, informática y ciencias, que organizan colegios y universidades regionales. Así mismo, de acuerdo con los resultados de los exámenes del Icfes, en el 2001 la Nueva Esperanza fue clasificado en el puesto 76 a nivel nacional (Muy Superior), convirtiéndose en el colegio mejor clasificado del Departamento de Bolívar. La disciplina y los resultados son aplicados y compartidos tanto por los estudiantes de primaria como por los de secundaria: “la cartilla se les aplica a todos”.

El Colegio enseña inglés intensivo, pero no es bilingüe, tiene una modesta sala de informática con trece computadores, los cuales todavía no están conectados a Internet, y una biblioteca mediana, que en principio cubre las necesidades de los estudiantes. Lo anterior confirma que el Colegio la Nueva Esperanza sobresale a nivel regional y nacional no tanto por la tecnología avanzada de la institución, sino sobre todo por el liderazgo y preparación de su rector, por la capacidad de sus profesores y por la dedicación de sus estudiantes. En síntesis, en una región donde sus pobladores han sido estigmatizados con los estereotipos de la indisciplina y la “social-bacanería”, no deja de sorprender a más de uno el “método Irisarri”, entendido como un proyecto educativo basado en el estudio y la disciplina rigurosas. Esta idea se concreta en la definición que Irisarri hace de sus estudiantes: “Nosotros no tenemos genios. Tenemos alumnos trabajados”⁴⁹.

VI. Conclusión

A lo largo del ensayo quedaron en evidencia los problemas de cobertura, calidad, eficiencia interna y financiación de la educación primaria en Cartagena. En cuanto a cobertura habría que destacar la tasa de crecimiento de la matrícula por encima del 3% en los últimos años, pero ésta ha sido insuficiente para enrolar en el sistema educativo oficial a todos los niños en edad escolar, muchos de los cuales hacen parte de familias desplazadas por la violencia rural.

Una de las estrategias impulsadas a nivel nacional para aumentar la cobertura educativa ha consistido en entregar subsidio a aquellos estudiantes de estratos 1 y 2 que no logren ingresar al sistema de planteles oficiales. En el caso de Cartagena, el número de estudiantes subsidiados pasó de representar el 5% de la matrícula de los colegios privados en 1994, a 38% en el 2002. Diversos estudios empíricos coinciden en que las becas y demás subsidios a la educación

⁴⁹ “Cinco aclamado”, *Semana*, 600, noviembre 29 de 1993, Bogotá.

básica cumplen una función destacada con respecto al aumento de la cobertura y la equidad redistributiva. La discusión surge cuando se aborda el tema de la calidad: la evidencia parece indicar que la ampliación de la cobertura educativa se hace con frecuencia a costa de la calidad.

El tema de la financiación es otro de los problemas cruciales de la educación en Cartagena. Así, por ejemplo, cerca del 96% de los recursos del sector educativo se destina a gastos de personal, quedando para inversión y mantenimiento de planteles un monto muy reducido. Es preocupante saber que el costo promedio por estudiante en un colegio oficial de Cartagena corresponde a sólo un 50% de lo que cuesta en un colegio oficial de Bogotá. Los anteriores problemas limitan la inversión en los planteles educativos, y a la vez es una muestra de la debilidad financiera de Cartagena, con el agravante de la inequitativa distribución regional de las transferencias: en el 2000 el situado fiscal por estudiante en Cartagena fue menor que el promedio nacional.

Para mejorar los logros en educación y la efectividad de las políticas educativas, es necesario incidir directamente en algunos factores determinantes del aprendizaje. Es oportuno analizar la experiencia de la Secretaría de Educación de Bogotá con sus Programas “Banco de Cupos” y convenios de concesión con instituciones educativas privadas. Estas experiencias pueden servir de modelo a la Secretaría de Educación de Cartagena para mejorar el rendimiento académico de sus estudiantes y optimizar la asignación de recursos en el sector. Adicional a lo anterior, se debe lograr que los planteles educativos dispongan de bibliotecas bien dotadas, que los rectores asuman un rol de liderazgo dentro del plantel, que los alumnos puedan desarrollar tareas en su casa y que se asignen los mejores maestros a primero de primaria. La mayoría de estas intervenciones son puestas en práctica en los tres planteles educativos que se tomaron como estudios de caso. Por el contrario, es preocupante constatar que muchas de estas acciones ni siquiera son tenidas en cuenta por las autoridades educativas del país o de la ciudad, a pesar de su bajo costo y alta efectividad.

Anexos

Anexo 1. Cartagena: tasa de escolarización bruta en primaria, 2001

Año	Población de 7-11	Matrícula primaria	T. E. B. en primaria (%)
1994	85.651	77.063	90
1995	nd	80.042	
1996	89.448	82.815	93
1997	92.146	86.948	94
1998	94.915	89.889	95
1999	97.707	90.974	93
2000	100.531	93.830	93
2001	103.370	96.292	93

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Anexo 2. Cartagena: tasa de escolarización neta en primaria, 2001

Año	Población de 7-11	Matrícula primaria de 7 a 11	T. E. N. en primaria (%)
1994	85.651	57.295	67
1995	nd	60.241	
1996	89.448	62.216	70
1997	92.146	65.310	72
1998	94.915	67.481	71
1999	97.707	69.664	71
2000	100.531	71.740	71
2001	103.370	73.451	71

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Anexo 3. Cartagena: tasa de extraedad en primaria, 2001

Año	Matrícula primaria	Matrícula extraedad	Extraedad (%)
1994	77.063	19.768	26
1995	80.042	19.801	25
1996	82.815	20.599	25
1997	86.948	21.638	25
1998	89.889	22.408	25
1999	90.974	21.310	23
2000	93.830	22.090	24
2001	96.292	22.841	24

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Anexo 4. Comportamiento de la matrícula del ciclo de primaria por sector en Cartagena, 1994-2001

Niveles	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Oficial	51.569	53.832	56.050	58.675	58.713	59.087	62.094	62.830
Privado	25.494	26.210	26.765	28.273	31.176	31.887	31.736	33.462
Total	77.063	80.042	82.815	86.948	89.889	90.974	93.830	96.292

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Anexo 5. Número de establecimientos, estudiantes y docentes por zona de Cartagena, 2001

Zonas	Número de establecimientos			Número de estudiantes			Número de docentes		
	Oficiales	No oficiales	Total	Oficiales	No oficiales	Total	Oficiales	No oficiales	Total
Corregimientos	31	11	42	13.756	3.584	17.340	480	220	700
Zona norte	31	78	109	20.223	19.089	39.312	655	1.153	1.808
Zona sur-oriental	45	43	88	39.386	7.102	46.488	1.154	432	1.586
Zona centro	38	83	121	21.098	28.332	49.430	732	1.331	2.063
Zona sur-occidental	40	95	135	34.956	25.771	60.727	1.172	1.219	2.391
Gran total distrital	185	310	495	129.419	83.878	213.297	4.193	4.355	8.548

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Anexo 6. Evolución de la matrícula oficial, privada y subsidiada en Cartagena, 1994-2002

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Oficial	92.168	96.760	104.657	112.241	114.743	118.144	126.633	129.419	132.400
Privados sin subsidio	74.656	79.238	77.835	80.389	71.323	72.426	67.951	63.609	60.390
Subsidiado	4.000	4.000	4.000	4.000	17.527	14.644	14.846	20.269	23.152
Privado con subsidio	78.656	83.238	81.835	84.389	88.850	87.070	82.797	83.878	83.542
Total	170.824	179.998	186.492	196.630	203.593	205.214	209.430	213.297	215.942

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena, 2002.

Anexo 7. Número de docentes en Cartagena por niveles, 2001

Sector / Niveles	Oficial			No oficial			Total		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Preescolar	373	59	432	839	25	864	1.212	84	1296
Básica primaria	1.593	251	1.844	1.446	71	1.517	3.039	322	3361
Básica, secundaria y media	1.747	170	1.917	1.905	68	1.973	3.652	238	3890
Total	3.713	480	4.193	4.190	164	4.354	7.903	644	8.547

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena, 2001.

Anexo 8. Cartagena: oferta educativa desagregada por niveles, 2001

Nivel educativo	Oficial			No oficial			Total Distrito		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Sólo preescolar	3	0	3	36	0	36	39	0	39
Sólo primaria	6	0	6	2		2	8	0	8
Sólo secundaria	0	0	0	0		0	0	0	0
Sólo media	0	0	0			0	0	0	0
Sólo secundaria completa	9	1	10	25	2	27	34	3	37
Sólo preescolar y primaria	85	19	104	151	4	155	236	23	259
Sólo preescolar y secundaria completa	1	0	1	0		0	1	0	1
Sólo preescolar y básica secundaria	0	0	0			0	0	0	0
Sólo preescolar, primaria y básica secundaria	16	4	20	30	0	30	46	4	50
Todos los niveles	32	7	39	47	2	49	79	9	88
Sólo preescolar, primaria y media	0	0	0				0	0	0
Sólo preescolar y media	0	0	0			0	0	0	0
Sólo primaria y básica secundaria		0	0	3		3	3	0	3
Sólo primaria y secundaria completa	2	0	2	7	1	8	9	1	10
Sólo primaria y media	0	0	0			0	0	0	0
Total	154	31	185	301	9	310	455	40	495

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Bibliografía

- Báez, J.; Duncan, G., 1999. "Características y problemas en educación básica y media en la Costa Caribe", en Haroldo Calvo y Adolfo Meisel, *El rezago de la costa Caribe colombiana*, Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte, Universidad Jorge Tadeo Lozano – Seccional del Caribe, Bogotá.
- Banco de la República et ál., 2000. "Indicadores sociales de Cartagena", *Cuadernos de Coyuntura Social – Cartagena de Indias*, núm. 1, Cartagena.
- Banco de la República et ál., 2001. "Indicadores sociales de Cartagena", *Cuadernos de Coyuntura Social – Cartagena de Indias*, núm. 3, Cartagena.
- Banco de la República et ál., 2002. "Indicadores sociales de Cartagena", *Cuadernos de Coyuntura Social – Cartagena de Indias*, núm. 4, Cartagena.
- Bossa Herazo, D., 1981. *Nomenclátor cartagenero*, Banco de la República, Bogotá
- Cabral Costa, V. L.; Barros Silva, P. L. 2001. "Reestructuración de la enseñanza fundamental y gestión del gasto educacional en Brasil: la década de los 90", *Serie Política Social*, núm. 42, Cepal – Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Carlson, B., 2000. "¿Cómo lograr una educación de calidad: qué nos enseñan las escuelas?", *Serie Desarrollo Productivo*, núm 64, Cepal – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cohen, E. et ál., 2000. "¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos", vol. 1, *Serie Políticas Sociales*, núm, 42, Cepal – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Corpoeducación, 2001. *Situación de la situación básica, media y superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, Bogotá.
- DANE; Ministerio de Educación Nacional, sf. "Educación año 2000", CD Rom, Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional, Banco Mundial, Fundación Corona et ál. (entidades asociadas), 2001. *La gestión educativa en las entidades territoriales colombianas: lecciones de una década*, Bogotá.
- Fundesarrollo, 2000. *La educación en el Caribe colombiano. Estudios y propuestas*, Barranquilla.
- García Ochoa, E., 2002. *Recordar es volver a vivir*, "Jorge Irisarri y el Colegio de la Esperanza", Barranquilla.
- Gómez, C. A., 2000. "El costo por alumno en el Paraguay", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, noviembre, versión digital.
- Ministerio de Educación Nacional, 2000. *Evaluación de la calidad de la educación. Resultados de la evaluación de los grados 3.º, 5.º, 7.º y 9.º, matemáticas y lenguaje*, Bogotá.
- Mizala, A.; Romaguera, P., 2002. "Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile", *Documentos de Trabajo*, núm. 116, Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, Santiago de Chile.
- Montenegro, S., 2001. "Proyecciones macroeconómicas y tecnologías de la información en Colombia", seminario de ANIF, 19 de julio, Cartagena.
- Montoya, S., 2001. "La educación como organización en la Argentina", *Serie Política Social*, núm. 42, Cepal – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Moreno Guerrero, H., 1999. "Focalización de los subsidios de educación en Colombia: una revisión empírica para los niveles de primaria y secundaria" (borrador), DANE, Bogotá.
- Muñoz-Repiso, M. et ál., 2000. *La mejora de la eficiencia escolar: un estudio de casos*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.
- Portafolio*, 2002, viernes 26 de julio, Bogotá.

- Schiefelbein, E.; Wolf, L.; Schiefelbein P., 2000. "El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina. Estudio basado en la opinión de expertos", *Serie Políticas Sociales*, núm. 42, Cepal – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Secretaría de Educación de Bogotá, 2000. *Resultados – Evaluación de competencias básicas en lenguaje, matemáticas y ciencias*, tercera aplicación, grados séptimo y noveno, Bogotá.
- Secretaría de Educación de Bogotá, 2001. *Evaluar para mejorar la educación*, Alfaomega-Cambio, Bogotá.
- Secretaría de Educación de Bogotá, 2001. *Plan Sectorial de Educación 2001-2004*, Bogotá.
- Secretaría de Educación de Cartagena, 2001. "Cartagena, ciudad educadora. Cuarto anuario estadístico 2000", Cartagena.
- Secretaría de Educación de Cartagena, 2001. "Estadísticas de las oficinas de planeación y financiera". *Semana*, 1993, núm 600, 29 de noviembre, Bogotá.
- Steiner, R.; Núñez, J.; Cadena, X.; Pardo, R., 2002. "¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?", en *Coyuntura Social*, núm. 26, mayo, Fedesarrollo, Bogotá.
- Tenjo, J. et ál., 1997. "Evaluación del programa de becas Paces", Universidad de los Andes, CEDE, 1997, información electrónica, Bogotá.
- Viloria De la Hoz, J., 2002. "Cereté: municipio agrícola del Sinú", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 26, Banco de la República, Cartagena.
- Viloria De la Hoz, J., 2002. "Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 28, Banco de la República, Cartagena.
- Wolff, L., 2002. "Un ambiente que estimula el cambio", en *Bidamérica*, Revista del Banco Interamericano de Desarrollo, versión electrónica, 24 de mayo, Washington.