

# **EDUCACIÓN PRIMARIA EN CARTAGENA: Análisis de cobertura, costos y eficiencia**

**JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ**

**Banco de la República**

**Sucursal Cartagena**

**Bogotá, abril 30 de 2003**

# Objetivos

- Determinar qué factores obstaculizan la eficiente asignación de recursos de la educación primaria en Cartagena.
- Qué estrategias se podrían aplicar para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes?

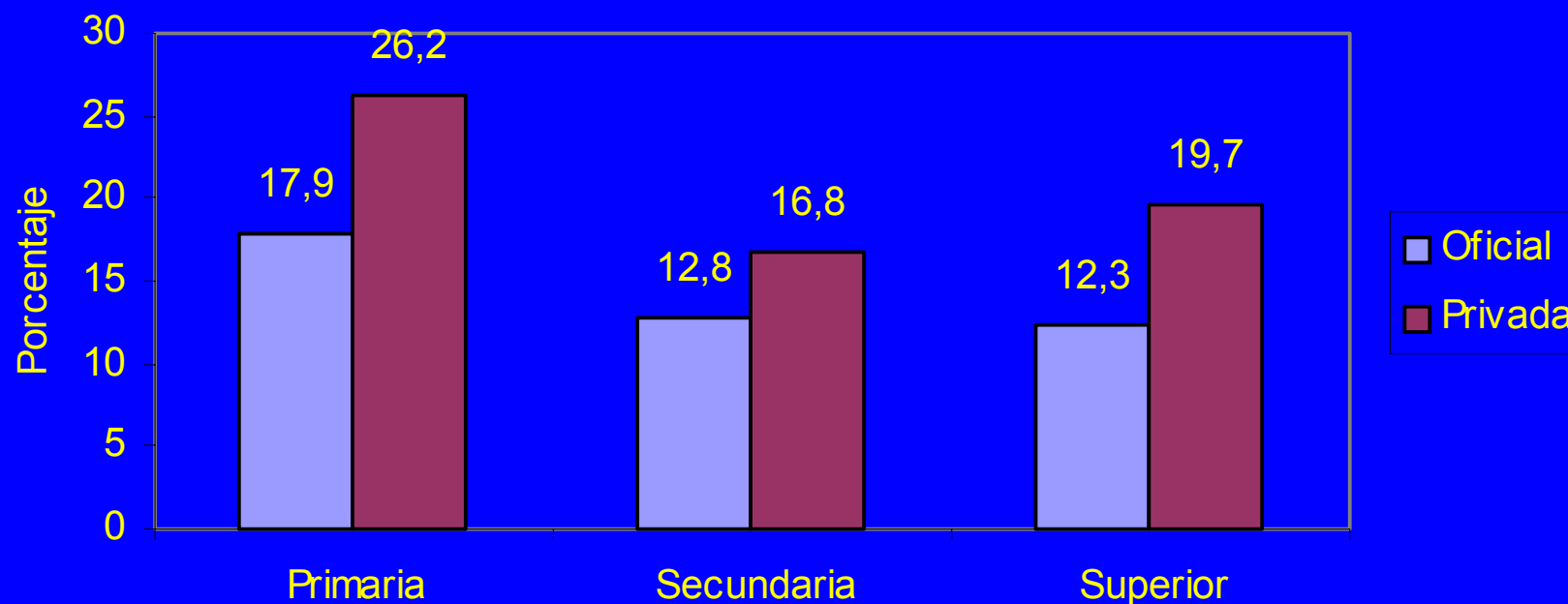
# Logros y equidad

- Cómo utilizar los limitados recursos de las escuelas en la forma más eficiente?
- Factores relacionados con la eficiencia escolar: liderazgo educativo fuerte, altas expectativas con los resultados académicos, énfasis en las destrezas básicas, clima seguro y disciplinado, evaluaciones frecuentes, colaboración escuela-hogar, visión y objetivos compartidos.

## Externalidades de la educación

- Altas tasas de rentabilidad social;
- Elevadas tasas de retorno en educación básica.
- La educación primaria genera la mayor contribución al crecimiento económico en América Latina.
- La educación superior es regresiva: el gasto se concentra en los quintiles de mayores ingresos.
- La rentabilidad de la educación durante el período 1974-1992 fue superior con respecto a otros sectores (infraestructura, industria y agricultura).

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



FUENTE: Banco Mundial.

## Cuadro 1

### Tasa de rentabilidad de distintos sectores de la economía de América Latina y el Caribe (%)

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 al., p. 11.

## Problemas de equidad

- En Colombia, una persona pobre y sin educación primaria tiene una probabilidad superior a 80% de continuar siendo pobre.
- El caso de Cartagena para el año 2000 muestra una relación directa entre educación, nivel de ingresos y desempleo.

### 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 al., "Indicadores sociales de Cartagena", N° 3, diciembre de 2001.

## Educación primaria en Cartagena (algunos datos)

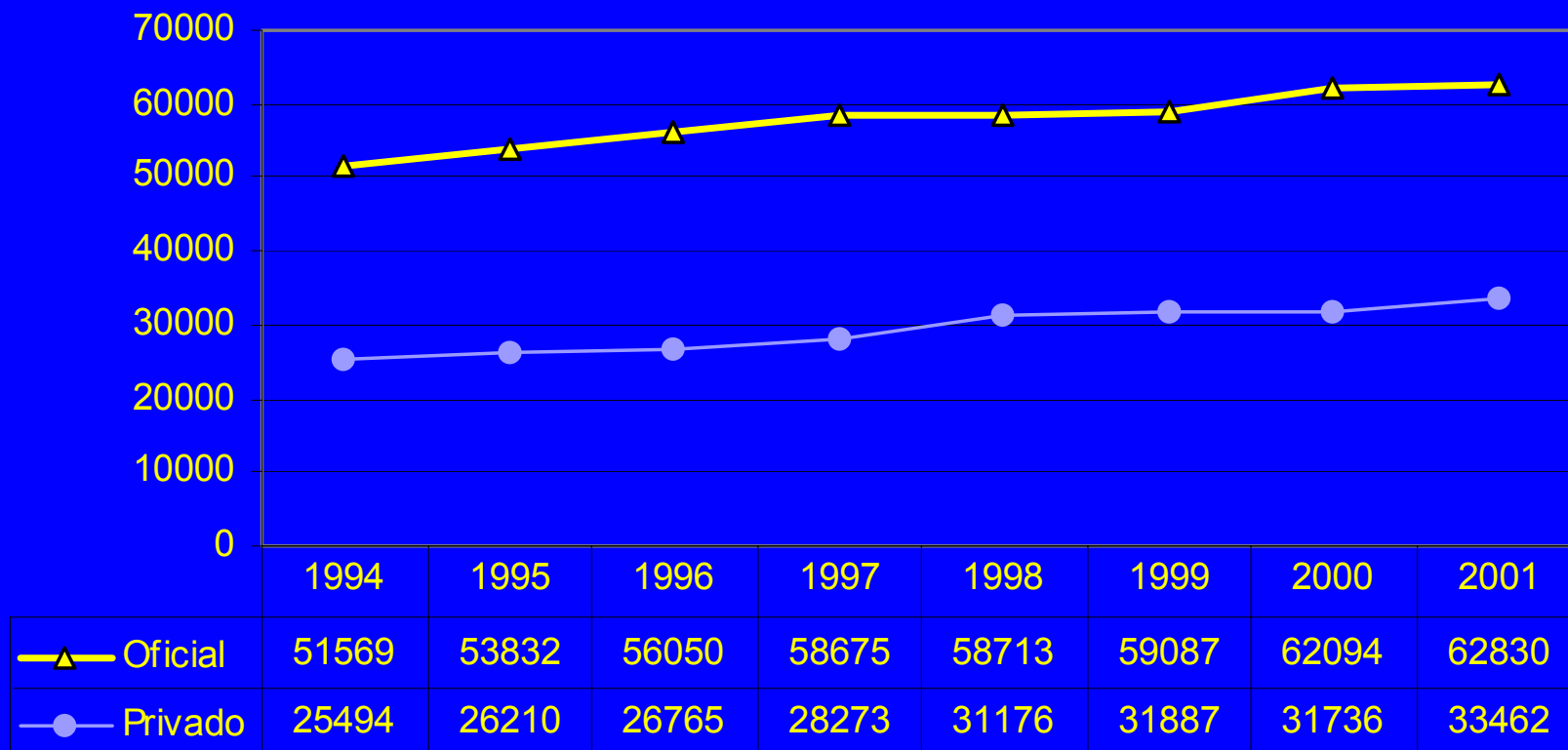
- En la zona sur-oriental del Distrito la matrícula en los colegios oficiales de primaria era 83%, mientras en la zonas sur-occidental y norte era del 55% y 57% respectivamente.
- Educación básica (2001): 213.296 estudiantes, 8.548 profesores y 495 establecimientos.
- En primaria había 96.292 estudiantes, 3.361 docentes y 419 establecimientos.
- Colegio más grande, “Ciudad Escolar de Confenalco”: 9.000 estudiantes y 280 profesores.



## Subsidios y cupos nuevos

- En el período 1994-2001 se crearon en Cartagena más de 19.000 nuevos cupos en básica primaria.
- Tasa de crecimiento: 3,2% anual, impulsado por los colegios privados.
- En los colegios privados se incluye a los estudiantes subsidiados por el Estado.
- Estudiantes subsidiados en todos los niveles: se pasó de 4.000 estudiantes (1994) a más de 23.000 (2002).

**Gráfico 2**  
**Comportamiento del ciclo de primaria**  
**por sector, 1994-2001**



- En 1994 los estudiantes subsidiados representaban el 5% de la matrícula de los colegios privados y en el 2002 el 38%.
- En términos de equidad los subsidios en educación básica son más redistributivos que el gasto: más del 50% del subsidio en primaria se gasta en el 30% más pobre.
- Las becas PACES y demás subsidios cumplen una función destacada en cuanto a cobertura y equidad redistributiva.
- La discusión surge cuando se aborda el tema de la calidad educativa.

- Becas PACES: subsidio que la secretaría de Educación otorga a algunos colegios privados por cada estudiante de estrato uno o dos que le ofrezcan educación.
- La calidad de estos colegios es precaria: profesores con escasa calificación; establecimientos con infraestructura deficiente.
- Los puntajes de los Exámenes del Icfes de los colegios PACES eran inferiores a los planteles oficiales y los privados sin PACES.
- Los problemas de calidad llevó al MEN a terminar el programa PACES en 2001 y reorientar los recursos a un nuevo programa.

# Indicadores de cobertura

- En 2000, el analfabetismo en Cartagena era de 6% y en Colombia de 10%.
- En 2001 cerca de 125.000 niños no estaban recibiendo educación formal.
- Entre 1994 y 2001 la tasa bruta de escolarización de la matrícula primaria creció 3,2% promedio anual.
- Las tasas de extra-edad en primaria fluctuaron entre 24% y 26%. La repitencia y la extraedad implica mayores costos financieros y sociales para el sistema educativo.

## Indicadores de eficiencia interna

- Estos indicadores miden la capacidad que tiene el sistema educativo para retener y promover la población estudiantil matriculada.
- Indicadores: tasa de aprobados, reprobados, de deserción y de repitencia.
- Entre 1995 y 2000 los indicadores de eficiencia interna evolucionaron no muy favorablemente: la tasa de aprobación anual cayó (1,5%) y aumentó la tasa de reprobación; la deserción se mantuvo constante, la retención se redujo (1,1%) y la repitencia creció (2%).

## Cuadro 2

### 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 C.D.

# Costos

- El gasto total en educación representa un 8,8% del PIB, unos 15 billones de pesos: ocho billones de presupuesto oficial y siete billones de las familias.
- La financiación de la educación se logra a través de cuatro subsistemas: a) transferencias automáticas (Ley 60/93 y 715/2001) y regalías; b) cofinanciación, c) crédito y d) recursos propios de las EE.TT.
- Inequidad de las transferencias (2000): el S.F. per cápita de Cartagena fue de \$513.627, frente a un promedio nacional de \$551.927.



### **Cuadro 3**

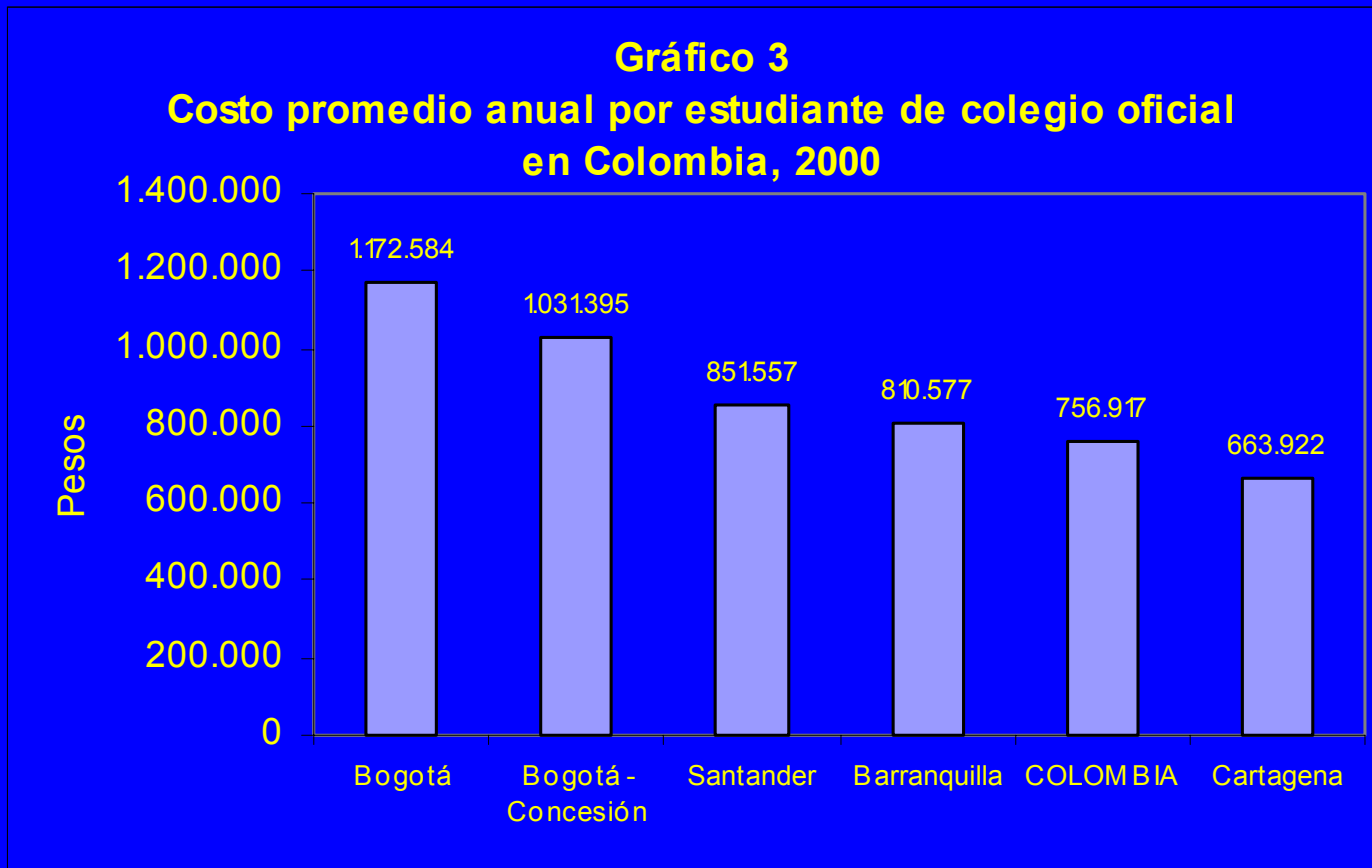
#### **Gasto en educación y situado fiscal per cápita, 2000**

(Millones de pesos)

<b>Gastos y matrícula</b>	<b>Colombia</b>	<b>Bolívar</b>	<b>Cartagena</b>
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.

En 2000, los costos de educación per cápita de Cartagena equivalían a 57% de los de Bogotá.  
Problema: escasos recursos por estudiante.



# Factores determinantes del aprendizaje

- Cerca de 30% de los establecimientos educativos de Cartagena no tienen biblioteca, 70% no dispone de laboratorio de sistema y 94% no tiene laboratorio de idiomas.

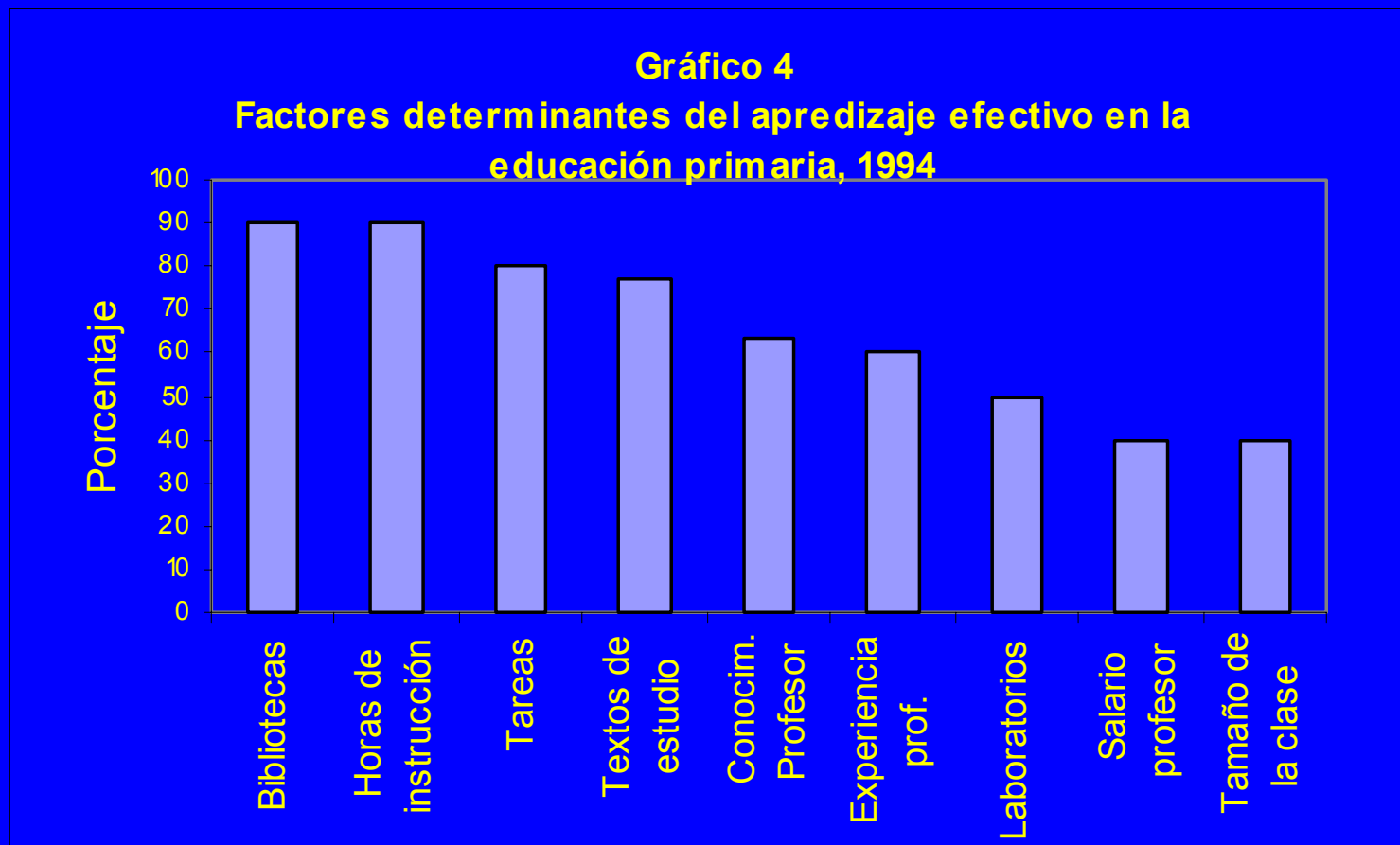
## Cuadro 10

### Bibliotecas, laboratorios y computadores en los colegios de Cartagena, 2001

N° de Establecimientos	Bibliotecas	Laboratorio sistemas	Laboratorio Integrado	Laboratorio de Química	Laboratorio de Física	Laboratorio de idiomas
495	354	145	83	51	48	30

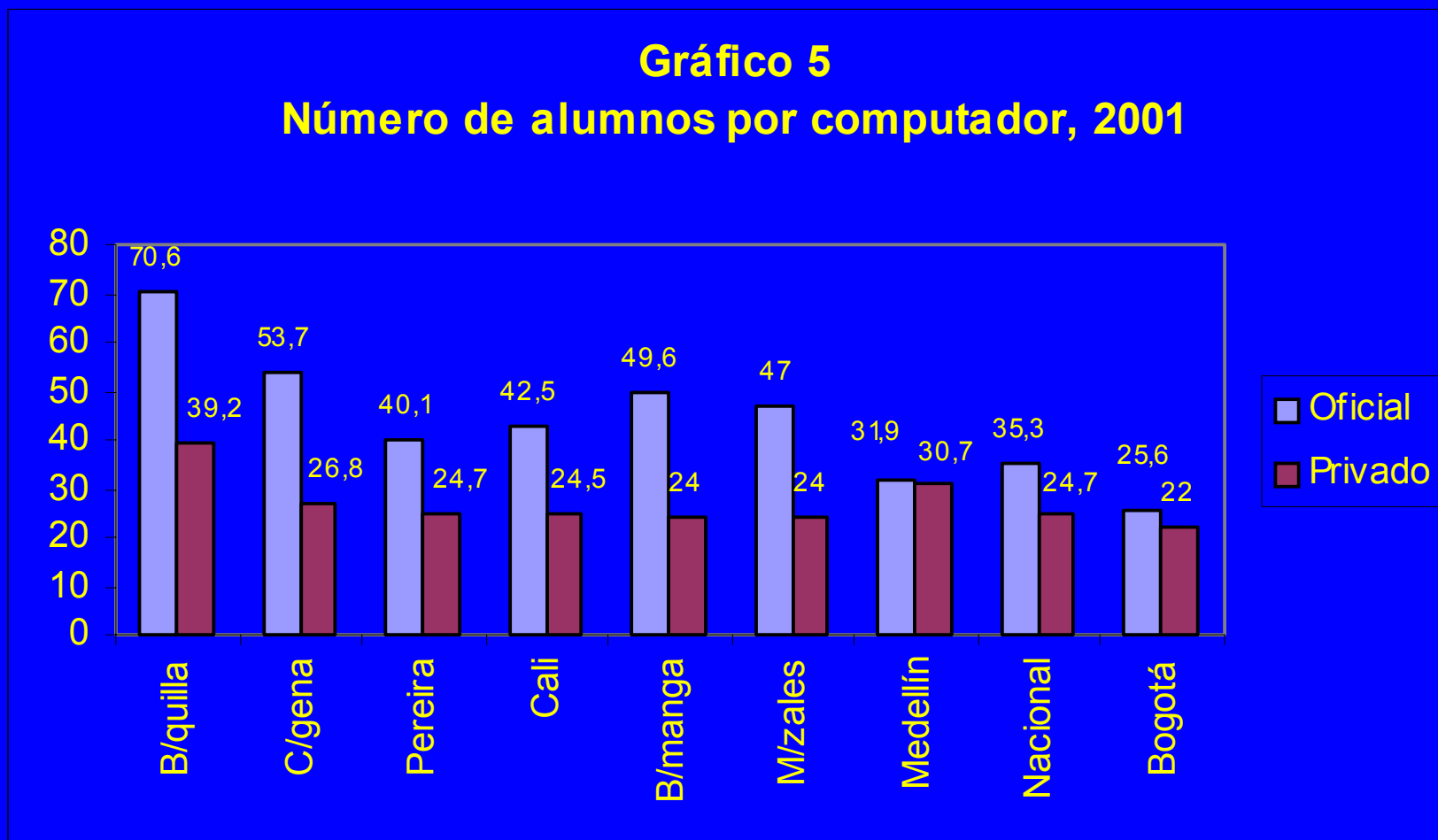
FUENTE: Secretaría de Educación de Cartagena, 2002.

Según estudio del BM en 25 países, estos serían los factores que determinan un aprendizaje efectivo:



**Tecnologías de la información:** en Bogotá y Medellín el número de estudiantes por computador es menor que la media nacional. En el otro extremo aparecen Barranquilla y Cartagena.

**Gráfico 5**  
**Número de alumnos por computador, 2001**



# Alternativas para superar los problemas educativos

- Los factores extraescolares explican cerca del 60% del rendimiento escolar, como:
- Años de estudio de los adultos del hogar, capacidad económica de los padres y nivel de organización familiar (hogares con padres separados, mujer cabeza de familia o los integrados por ambos cónyuges).
- Las políticas educativas a desarrollar en la escuela tendrán un impacto máximo de 40% sobre el rendimiento del estudiante.

## Intervenciones de mayor costo-efectividad en educación primaria en A.L:

1. Asignación de los mejores maestros al primer grado de educación primaria;
2. Prohibición expresa del cambio de profesor de curso durante el año escolar
3. Realización de una prueba objetiva al 10% de los alumnos de 4° y distribuir los resultados entre los maestros.
4. En el otro extremo (menor costo-efectividad): programas de alimentación escolar, acceso a una hora semanal de computadores y aumento de sueldo a los profesores.

# La experiencia de Bogotá

- Convenios de concesión con instituciones educativas privadas: se administran 22 escuelas y el propósito es crear nuevos cupos, ampliar la oferta educativa pública (estratos 1 y 2) y establecer cupos por subsidio.
- Las personas jurídicas que participen en las licitaciones (colegios o escuelas) deberán estar clasificados dentro de la categoría “Superior” o “Muy Superior” – Icfes.
- La modalidad de concesión se podría poner en práctica en Cartagena. Los costos no son muy elevados.



## Estudio de caso: Colegios de la Esperanza y La Nueva Esperanza

- Necesidad de indagar sobre casos concretos de educación básica en Cartagena, como una forma de sistematizar y socializar las experiencias exitosas.
- “Sin duda alguna, la verdadera clave del éxito del Colegio de La 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” (Semana, 600, 1993).

- El Colegio de la Esperanza fue fundado en Cartagena en 1870 por Abel Mariano Irisarri.
- Entre 1930 y 1970 el Colegio pasó de nueve estudiantes a más de 1600.
- Sus rectores desde 1930 siempre estudiaron en Estados Unidos y Europa.
- El colegio se ha destacado por su normas rígidas y severas. En los años 60 varios de sus bachilleres ocuparon el primer lugar en el concurso anual que realizaba Coltejer.
- Entre 1986 y 1994 el Colegio fue catalogado por el Icfes como el mejor plantel educativo del país, desplazando a los colegios privados más sofisticados de Bogotá.

## ¿Cómo se han logrado estos resultados?

- El rector Jorge Irisarri Núñez ejerce un fuerte liderazgo y es amplio conocedor del tema educativo.
- El Colegio se caracteriza por contar con excelentes profesores (universitarios);
- Laboratorios de química, física, microscopia y una modesta sala de informática.
- Desde enero los profesores se dedican a preparar los materiales y a revisar la metodología.
- El sistema de evaluación se unificó desde hace dos décadas: una máquina lectora de respuestas califica todos los exámenes.

## Otras características:

- El calendario y horario escolar se cumple estrictamente.
- Los profesores que faltan a clase deben reponerla los sábados.
- El colegio no es bilingüe, tiene una modesta sala de informática (13 computadores) y una biblioteca mediana.
- El Colegio sobresale no tanto por su tecnología avanzada, sino por el liderazgo y preparación del rector, capacidad de los profesores y dedicación de los estudiantes.

## Un comentario...

- “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: “Nostros no temenos genios. Tenemos alumnos trabajados”.

# Comentarios finales

- Quedaron en evidencia problemas de cobertura, calidad, eficiencia interna y financiación de la educación primaria en Cartagena.
- Estrategias para aumentar cobertura: entrega de subsidios a estudiantes de estratos 1 y 2. Discusión: la ampliación de la cobertura por esta vía se hace con frecuencia a costa de la calidad.
- Financiación: el 96% de los recursos del sector se destinan a gastos de personal.
- El costo promedio por estudiante en un colegio oficial de Cartagena corresponde al 50% de lo que cuesta en Bogotá. Limita la inversión.

- Se debe analizar la experiencia de la SEB con sus programas “Banco de Cupos” y convenios de concesión con colegios privados. Podrían servir de modelo a la SEC.
- Además, se debe propender por tener bibliotecas escolares bien dotadas, que los rectores asuman un rol de liderazgo, que los alumnos puedan desarrollar tareas en casa y que se designe a los mejores maestros a primero de primaria.
- Es preocupante constatar que muchas de estas acciones ni siquiera son tenidas en cuenta por las autoridades educativas, a pesar de su bajo costo y alta efectividad.

**FIN**