

NOTA EDITORIAL

EDUCACION PUBLICA BASICA EN COLOMBIA: UN SECTOR CLAVE CON PROBLEMAS AGUDOS

El mayor nivel educativo de un individuo incrementa su productividad, le facilita la consecución de un empleo, eleva su ingreso esperado y reduce la probabilidad de que su hogar caiga por debajo de la línea de pobreza. La evidencia mundial y latinoamericana sobre los efectos de la distribución de capital humano en la distribución del ingreso, ha mostrado claramente que los bajos niveles educativos y las desigualdades en la posesión de este activo explican la mayor parte de nuestros problemas de desigualdad y pobreza.

En numerosos foros internacionales celebrados recientemente, por ejemplo, la II Cumbre de las Américas y PREAL¹, lo mismo que en publicaciones como los Informes de Desarrollo Mundial del Banco Mundial y los Informes de Progreso Económico y Social del BID, se sigue insistiendo acerca de la importancia de la educación para el desarrollo económico de América Latina. En Colombia, también se ha llamado la atención sobre la importancia de la educación como elemento fundamental para acelerar nuestro desarrollo; no obstante, en la mayoría de los casos no se han señalado los serios dilemas que debe enfrentar la política educativa para resolver su actual encrucijada. A pesar de todo lo dicho y escrito, hasta el momento no se han presentado propuestas específicas de reforma y ello puede obedecer a que si bien algunos cambios indispensables traerían grandes beneficios para los estudiantes colombianos, conllevan costos políticos muy elevados. Sin embargo, existe una expectativa muy positiva

acerca de las reformas que en este campo pueda presentar próximamente el Gobierno ante el Congreso de la República.

El objetivo de esta Nota es analizar algunos hechos fundamentales que explican el pobre desempeño de la educación básica en Colombia; como se verá más adelante, ello se debe en gran medida al bajo desempeño de nuestra educación pública. El contraste entre la educación pública y la privada revela brechas preocupantes, y al comparar la situación colombiana con la de otros países de América Latina, se observa una desigualdad mucho mayor en los indicadores de calidad y eficiencia interna. Asimismo, las formas de asignación inter e intra-departamental de recursos para la educación pública no logran que su distribución sea equitativa o eficiente. Además, las cifras disponibles revelan ineficiencias considerables en la asignación del recurso laboral. Bajo estas circunstancias, la simple adición de fondos sería insuficiente para resolver los problemas de calidad y eficiencia que afectan al sector; con mayor urgencia se requiere un cambio en las reglas de asignación de los dineros públicos en todos los niveles del sistema educativo.

1. LA DISTRIBUCION, EL NIVEL Y LA CALIDAD DE LA EDUCACION COLOMBIANA SON DEFICIENTES BAJO ESTANDARES INTERNACIONALES

A. Educación básica

Los resultados que ha alcanzado la educación en Colombia dejan mucho qué desear cuando se los compara con los obtenidos por algunos países de Latinoamérica y Asia. Esto se hace evidente desde muchas perspectivas de medición: ya sea por el bajo promedio de educación alcanzado por nuestra fuerza laboral, por la elevada desigualdad en la distribución de capital humano, por los bajos niveles de cobertura neta en los niveles básicos, por las elevadas tasas de deserción y pobres tasas de promoción al segundo y quinto grados de primaria, o por los resultados en las pruebas internacionales de conocimiento de matemáticas y ciencias.

Es bien sabido que el *nivel* educativo de la fuerza laboral en Latinoamérica es muy inferior al de los países asiáticos de alto crecimiento (Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong). La fuerza laboral en Colombia alcanza siete años de escolaridad promedio, es decir que, dado su nivel de desarrollo, Colombia ha logrado un nivel igual al esperado según su PIB-per cápita. No obstante, esto

último no constituye un gran consuelo pues, precisamente, los países de Asia que han experimentado un desarrollo acelerado en las últimas décadas se caracterizan por indicadores educativos que superan claramente el nivel esperado, según su nivel de desarrollo económico. Como se aprecia en el Cuadro 1, además, en los países asiáticos apenas un 3% de la población no termina el cuarto grado de educación primaria, mientras que 15% de los colombianos enfrenta su vida productiva con esta desventaja.

Cuadro 1
Indicadores de Educación básica: Colombia frente a otros países, 1995

	Colombia	América Latina	Países con nivel similar de desarrollo económico	Países de Asia
		1/	1/	
Porcentaje que completa el cuarto grado	85 2/	66	82	97
Promedio de años de escolaridad de la fuerza laboral	7.07 3/	5.2	7.0	9.2

1/ Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1996, Washington D.C.
2/ Cálculo para 1992 efectuado por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación.
3/ Fuente: Encuesta de Hogares, Departamento Nacional de Planeación, 1995.

Como bien se sabe, los estudios internacionales han señalado cómo la desigualdad en la distribución del ingreso en Latinoamérica supera -en casi 13 puntos del coeficiente Gini- la desigualdad en los países asiáticos de alto crecimiento. Londoño y Szekely (1997) mostraron que dicha diferencia de desigualdad entre estos grupos de países se debe en más de un 75% a la desigualdad en la distribución de recursos humanos. Psacharopoulos *et al.* (1997) llegan a la misma conclusión al descomponer la desigualdad del ingreso laboral dentro de los países latinoamericanos. Igualmente, dichos estudios de pobreza y otros del Banco Mundial (1996) muestran que la probabilidad de pertenecer al 20% más pobre de la población en Latinoamérica y en Colombia disminuye aceleradamente con el nivel educativo². (Véase Gráfico 1).

B. Cobertura (Tasas netas en preescolar, primaria y secundaria)

Cuando se compara a Colombia con otros países de América Latina y de Asia se detectan tasas de cobertura muy bajas para el año 1995. La tasa

Gráfico 1
Desigualdad del ingreso laboral: variables determinantes



Fuente: Psacharopoulos (1997).

neta³ de cobertura de primaria es de 85%, la cual apenas supera los resultados de República Dominicana y Nicaragua, en tanto que otros países como Costa Rica, México, Brasil, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay y Uruguay la sobrepasan claramente. Asimismo, la tasa bruta de cobertura para preescolar es de 28% que está muy por debajo de las de los demás países considerados y la expectativa de vida escolar -años de vida esperados en el colegio- es también inferior a la de Chile y los países de Asia. Igualmente, los indicadores de cobertura en secundaria -tasa neta 50% y bruta 67%-dejan mucho qué desear cuando se los compara con el mismo grupo de países (Cuadro 2).

C. Eficiencia interna

En cuanto a la capacidad de retención del sistema escolar, en la mayoría de los casos Colombia tiene indicadores muy deficientes cuando se los compara con los países de América Latina y Asia. Los porcentajes de niños que *inician* primaria y *terminan* segundo y quinto grados son de 76% y 58%, respectivamente, los cuales se hallan igualmente por debajo de los indicadores de la mayoría de los países considerados, con la excepción de Nicaragua y Honduras (UNESCO, 1998). Adicionalmente, en Colombia la

Cuadro 2

Tasas de cobertura bruta: Colombia frente a países de referencia, 1995

	Preescolar	Primaria		Secundaria	
		Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta
Colombia	28	114	85	67	50
Chile	96	99	86	69	55
Ecuador	49	109	92	60	n.d.
Argentina	54	113	n.d.	77	n.d.
Hong Kong	84	98	91	75	71
Japón	49	102	100	98	96
Corea	85	101	99	101	96
Tailandia	58	87	n.d.	55	n.d.

n.d. No disponible.

Fuente: UNESCO, World Education Report, 1998

tasa de repitencia en primer grado es superior al promedio de América Latina aunque resulta inferior a la de Jamaica, Uruguay, Costa Rica, Ecuador y Panamá (PREAL, 1998) (Cuadro 3).

Cuadro 3

Indicadores de eficiencia educativa: tasas de repitencia
Colombia frente a otros países de referencia

País	Porcentaje de repitencia en primer grado de primaria	Porcentaje de niños que acuden a la primaria y terminan 2º. Grado	Porcentaje de niños que acuden a la primaria y terminan 5º. Grado
	1/	2/	2/
Colombia	9	76	58
Chile	6	97	92
Ecuador	4	86	76
Argentina	n.d.	n.d.	n.d.
Hong Kong	1	100	n.d.
Japón	n.d.	100	100
Corea	n.d.	100	100
Tailandia	n.d.	95	88

n.d. No disponible.

1/ 1992.

2/ 1991.

Fuente: UNESCO, World Education Report, 1998

D. Calidad y exámenes internacionales: bajo puntaje y mayor desigualdad

Colombia participó en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias -TIMSS- y los resultados son realmente preocupantes cuando se les compara con el promedio de los países de la muestra y especialmente con los asiáticos. Los estudiantes colombianos obtuvieron resultados muy inferiores al conjunto de países participantes y muy lejanos de algunos países asiáticos: 385 puntos fue el puntaje medio de los colombianos en matemáticas de 8º grado, que es muy inferior a los 513 puntos de la media internacional y está lejos de Singapur, Corea y Hong Kong que superan los 600 puntos. Además, el desempeño de nuestros estudiantes de élite deja mucho qué desear: apenas el 5% de los mejores estudiantes de Colombia alcanzó la media internacional en estos exámenes. Algo similar ocurre con los exámenes de 7º grado, o cuando se examinan las áreas temáticas especializadas como medición y proporcionalidad en matemáticas nuestros puntajes son apenas la mitad de la media internacional⁴. Además, la frecuencia con que los estudiantes colombianos responden “no sé” es ocho veces superior a la de los demás estudiantes internacionales⁵.

De otro lado, Colombia revela una mayor desigualdad en la calidad de la educación por niveles de ingreso que los demás países de América Latina (PREAL, 1998). En exámenes de matemáticas y ciencias, los resultados de los colegios de élite están mucho más distanciados de los demás colegios. Las escuelas públicas de bajos ingresos con relación a las de élite obtienen puntajes 27/66 y 36/47 en matemáticas y ciencias, respectivamente, en tanto que en Argentina, por ejemplo, esta relación es de 33/50 y 37/45, respectivamente, y en Costa Rica es de 44/72 y 50/66, respectivamente.

Adicionalmente, nuestro país se distingue de los demás de la muestra porque la edad promedio de sus estudiantes de 7º y 8º grado excede en más de un año la de los demás países de la muestra.

III EN COLOMBIA LA EDUCACION PUBLICA BASICA ES MENOS EFICIENTE Y DE MENOR CALIDAD QUE LA EDUCACION PRIVADA

Una comparación global entre la educación pública y la privada en Colombia revela diferencias inquietantes: los indicadores de calidad y eficiencia interna (promoción, repitencia y deserción) muestran desigualdades muy superiores a las de los países de América Latina⁶. Los estableci-

mientos privados también parecen más eficientes en su localización frente a la demanda potencial. Adicionalmente, en la educación pública la asignación intra e inter-departamental de recursos es inequitativa e ineficiente. Los costos de ineficiencia interna y asignación del recurso laboral son de magnitud considerable y una reducción factible de estos liberaría recursos suficientes para aliviar en al menos un 50% el déficit de cupos de la educación básica.

A. Calidad

Como se mencionó atrás, los resultados del examen internacional de matemáticas y ciencias TIMSS revelan una situación grave para la generalidad de los estudiantes colombianos, pero, además, son especialmente dicientes como indicadores de calidad relativa entre la educación privada y la estatal. Mientras el percentil 95% de la educación privada en Colombia supera claramente la media internacional en Ciencias de 8º grado, el mismo percentil de la educación pública muestra un rendimiento claramente por debajo de dicho umbral y un puntaje medio 10% inferior al conjunto de las instituciones privadas. Según reciente documento de PREAL (1998) dentro del contexto latinoamericano las diferencias son aún mayores: al comparar el logro en matemáticas y ciencias entre los estudiantes de las escuelas públicas y las privadas de élite en diferentes países se observa que, si bien en todos los países las escuelas privadas muestran mejores resultados⁷, en Colombia estas diferencias son superiores y llegan al 25% y 30% (Cuadro 4).

B. Eficiencia relativa

Los tres indicadores típicos de eficiencia de la educación son las tasas de promoción, repitencia y deserción. Según estos indicadores, el sector privado siempre supera al sector oficial. En tasa de promoción lo sobrepasa en más del 10%, pues la primaria oficial llega a 80,8% en 1995 mientras que en la privada alcanza a 91,1%, más aún, la oficial todavía está lejos del nivel alcanzado por los colegios privados hace 10 años (Cuadro 5). En secundaria la diferencia es un poco menor, 5%, y la secundaria oficial ya alcanzó el nivel de la privada hace 10 años.

En la tasa de repitencia la brecha es también muy significativa: en primaria oficial es del 11,3% y casi duplica la de colegios privados. En secundaria las diferencias son menores del 3%. En cuanto a la tasa de deserción, el resultado es más grave, pues para primaria oficial en 1996 es 7,9% -más

Cuadro 4

Rendimiento en matemáticas y ciencias en cinco países por tipo de escuela - estudio piloto TIMSS de rendimiento en alumnos de trece años, 1992

País	Matemáticas			
	Escuelas privadas de élite	Escuelas privadas de bajos ingresos o públicas de altos ingresos	Escuelas públicas de bajos ingresos	Escuelas públicas rurales
Argentina	50	41	33	29
Colombia	66	32	27	35
Costa Rica	72	59	44	43
R. Dominicana	60	41	29	31
Venezuela	44	29	55	33
Promedio nacional de Tailandia: 55. Promedio nacional de EE.UU.: 52.				
País	Ciencias			
	Escuelas privadas de élite	Escuelas privadas de bajos ingresos o públicas de altos ingresos	Escuelas públicas de bajos ingresos	Escuelas públicas rurales
Argentina	45	43	37	28
Colombia	47	29	36	37
Costa Rica	66	59	50	50
R. Dominicana	52	38	29	29
Venezuela	55	38	37	35
Promedio nacional de Tailandia: 55. Promedio nacional de EE.UU.: 55.				

Fuente: Schiefelbein Ernesto, "Education Reform in Latin America and the Caribbean: An Agenda for Action", pp. 3-31 en *The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean 37*. (Santiago, Chile: UNESCO, 1995).

de tres veces el nivel del sector privado-, y aunque en secundaria pública la diferencia en tasas de deserción es menor, la oficial también es más elevada⁸.

Cuando se comparan *por grados* estos mismos parámetros de la educación pública y privada, se aprecian diferencias similares en detrimento de la educación oficial, y sobresalen por su magnitud las brechas en las tasas de deserción en los grados primero y sexto: para 1997, en el primer grado la repitencia es dos veces mayor, la deserción cuatro veces superior, y la promoción 71% versus 89%, en tanto que en el sexto grado -primero de secundaria- la deserción es el doble, la repitencia 19% versus 16% y la

promoción 70% versus 79%. Esta evidencia señala un serio problema de eficiencia *localizado* en los grados iniciales, que merecería una atención especial (Cuadro 6).

Cuadro 5
Tasas de eficiencia interna intra-anual, por nivel educativo, según sector, 1985-1996
 (Porcentajes)

	Total nacional			
	1985	1989	1993	1996
PRIMARIA				
Promoción	76,8	79,4	81,7	82,9
Repitencia	13,8	12,1	10,9	10,3
Deserción	9,4	8,5	7,4	6,8
SECUNDARIA				
Promoción	73,5	75,2	77,5	80,3
Repitencia	16,8	15,4	14,5	13,4
Deserción	9,6	9,4	8,0	6,3
	Sector oficial			
	1985	1989	1993	1996
PRIMARIA				
Promoción	74,6	77,4	79,8	80,8
Repitencia	15,0	13,2	11,6	11,3
Deserción	10,5	9,4	8,4	7,9
SECUNDARIA				
Promoción	70,5	72,5	75,2	78,7
Repitencia	18,4	16,6	15,5	14,3
Deserción	11,1	10,9	9,2	7,0
	Sector no oficial			
	1985	1989	1993	1996
PRIMARIA				
Promoción	88,3	89,0	89,9	91,1
Repitencia	7,8	7,0	6,7	6,2
Deserción	3,9	4,0	3,4	2,7
SECUNDARIA				
Promoción	78,1	79,6	81,5	83,1
Repitencia	14,5	13,4	12,7	11,8
Deserción	7,4	7,0	5,8	5,0

Fuente: Caró y Sarmiento (1998).

Cuadro 6
Tasas de eficiencia interna por grado
Educación pública y privada - 1997
 (Porcentajes)

Grado		Educación pública	Educación privada
1o.	Repitencia	18,3	8,7
	Promoción	70,6	88,9
	Deserción	11,1	2,4
2o.	Repitencia	9,8	6,5
	Promoción	80,8	91,0
	Deserción	9,4	2,5
3o.	Repitencia	9,8	5,5
	Promoción	83,6	92,0
	Deserción	6,6	2,5
4o.	Repitencia	8,5	4,5
	Promoción	86,2	92,2
	Deserción	5,3	3,3
5o.	Repitencia	5,5	5,5
	Promoción	90,0	92,3
	Deserción	4,5	2,2
6o.	Repitencia	19,0	15,8
	Promoción	70,2	79,4
	Deserción	10,8	4,8
7o.	Repitencia	17,3	13,0
	Promoción	76,4	80,4
	Deserción	6,3	6,6
8o.	Repitencia	15,5	12,4
	Promoción	78,2	82,0
	Deserción	6,3	5,6
9o.	Repitencia	11,5	10,9
	Promoción	85,0	84,6
	Deserción	3,5	4,5
10o.	Repitencia	12,0	12,0
	Promoción	83,2	84,1
	Deserción	4,8	3,9
11o.	Repitencia	4,5	3,8
	Promoción	92,0	93,6
	Deserción	3,5	2,6

Fuente: Caro y Sarmiento (1998).

C. Recursos

En los últimos años, Colombia ha hecho un gran esfuerzo para incrementar el gasto público en educación como proporción del PIB. El gasto del gobierno central, que en 1990 era 2,5%, en 1996 alcanzó 3,4% del PIB⁹. Según la Comisión de Regulación del Gasto Público, esto ubica a Colombia por encima del promedio latinoamericano de 1990. No obstante, en el contexto internacional la interpretación de esta cifra debe tener en cuenta el esfuerzo que los hogares hacen para comprar educación del sector privado. En primaria la educación privada participa con 18% de los estudiantes y supera el promedio de los países que aparecen en el Cuadro 7 -15,4%- y en secundaria el porcentaje de participación del sector privado alcanza el 39%, que claramente sobrepasa la media de 25,7% para el mismo grupo de países. Por tanto, en Colombia el esfuerzo público en educación básica enfrenta un déficit relativamente menor, pues el sector privado ya se ha encargado de atender una importante proporción de la demanda potencial de primaria y secundaria. A pesar de lo anterior, en Colombia la asignación de recursos para la educación *básica* se ve restringida por los recursos dirigidos a la educación superior: por alumno atendido, el gasto en educación terciaria equivale al 29% del PIB per cápita y es más de dos veces el que se entrega en secundaria -11% del PIB per cápita- y más de tres veces el que se dedica a la primaria -7% del PIB per cápita-. Por esta razón nuestro esfuerzo hacia la educación básica se ve disminuido cuando se compara con países como Japón, Corea y Tailandia donde el gasto por estudiante es mucho mayor. (Cuadro 8).

Cuadro 7
Gasto público y participación privada en educación
Colombia, 1995

	Gasto público en educación, como porcentaje del PIB	Participación de alumnos en educación privada por nivel		
		Preescolar	Primaria	Secundaria
Colombia	3,5	56	18	39
Chile	2,9	49	40	44
Ecuador	3,4	40	20	n.d.
Argentina	4,5	31	21	n.d.
Hong Kong	2,8	100	10	12
Japón	3,8	80	0	16
Corea	3,7	78	2	37
Tailandia	4,2	26	12	6

n.d. No disponible.

Fuente: UNESCO, World Education Report (1998).

Cuadro 8

Gasto en educación pública por niveles en Colombia, 1995

	Gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita			Distribución porcentual del gasto en educación 1/		
	Preescolar y primaria	Secundaria	Superior	Preescolar y primaria	Secundaria	Superior
Colombia	7	11	29	38,8	33,1	16,8
Chile	10	9	21	62,7	16,2	18,1
Ecuador	6	15	34	29,0	30,9	21,5
Argentina	9	12	17	50,5	26,1	17,6
Hong Kong	6	12	52	21,9	35,0	37,1
Japón	17	19	16	38,2	42,2	13,5
Corea	16	12	6	45,5	34,4	7,9
Tailandia	11	11	25	52,8	21,5	16,5

1/ La suma de los porcentajes puede ser inferior a 100%, pues algunos países discriminan los gastos en otros tipos de educación.

Fuente: UNESCO, World Education Report (1997).

D. Los costos de la ineficiencia interna se traducen en menos cupos para los niños y jóvenes colombianos

¿Cuánto cuesta la ineficiencia? ¿En qué medida se reducen los cupos de la educación pública por esta causa? Los indicadores de ineficiencia por repitencia, deserción y baja promoción de la provisión pública de educación en Colombia se traducen en un sobrecosto en la promoción de un estudiante al grado inmediatamente superior. Según los cálculos de Piñeros, Cortés y Rodríguez (1997) estos alcanzan los \$393 mil millones en 1997, que equivalen al 11,6% del gasto en educación básica (Cuadro 9).

Cuadro 9

Educación básica Costo de la ineficiencia del sistema educativo

Concepto	Valor (Miles de millones de pesos)
Costo Ineficiencia Recurso Docente	427
Costo Ineficiencia Interna	393
Total costo ineficiencia	820
% PIB	0,76
% Gasto educación básica	24,17

Cálculos, Grupo de investigación, Secretaría Técnica - MEN.

Fuente: Piñeros, et al. (1997).

La cobertura universal de educación básica en Colombia requiere proveer 7,7 millones de cupos (1,4 millones más que lo actual). Según los cálculos de Piñeros *et al.*, si se logra mejorar la productividad del recurso docente y se disminuye la repitencia al 50%, se generarían recursos adicionales por \$623 mil millones que permitirían cubrir el 70% del déficit de educación básica¹⁰.

E. Inequidad intradepartamental: Las transferencias para educación de la Nación a las entidades territoriales se distribuyen inequitativamente

Bajo el esquema actual se entrega el situado fiscal a los departamentos para que estos decidan el nombramiento de la mayor proporción de los maestros, y la política intradepartamental con respecto a los municipios ha llevado a que los docentes estén distribuidos inequitativamente en los centros urbanos más ricos a costa de las entidades territoriales más pobres¹¹. Ello, a su vez, genera ineficiencia en tanto existe sobreinversión de docentes en las grandes ciudades. Allí la relación alumnos por docente es de 16/1 y en contraste, esta misma proporción es mucho mayor en las zonas rurales y más pobres, con efectos adversos sobre la calidad¹². Adicionalmente, al comparar entre sí los departamentos las transferencias per cápita son arbitrariamente desiguales y no responden a criterios de equidad o eficiencia¹³.

F. La oferta privada se localiza eficientemente frente a la demanda

En el estudio de Núñez y Sánchez (1995)¹⁴, se examina el impacto que el número de escuelas privadas versus públicas por cada 1.000 habitantes en la zona de residencia tiene sobre la probabilidad de asistencia de los niños al colegio. Los resultados muestran que la densidad de escuelas públicas *no es* significativa para primaria, pero sí lo es en secundaria. Sin embargo, la oferta privada tiene un efecto significativo y positivo en ambos casos y su coeficiente es *nueve veces mayor* que el de la oferta oficial en secundaria. Esto nos revela, desde otra perspectiva, los diferentes incentivos que los colegios privados y públicos deben ofrecer. Los primeros tienen que buscar formas para atraer y retener a los estudiantes, ya sea por una localización más eficiente -reducción de los costos de transporte- o por prácticas pedagógicas más adecuadas a las necesidades del estudiante. Al mismo tiempo, los colegios públicos no cuentan con señales políticas o estímulos económicos que los incentiven a atraer o retener a los niños y jóvenes colombianos.

El experimento de las llamadas Becas PACES reveló aspectos adicionales del problema de eficiencia de la educación oficial. Este programa del gobierno central financiaba becas para estudiantes de bajos ingresos para estudios de secundaria en colegios privados y tuvo un rápido crecimiento durante los años 1992 y 1993. El relativo éxito en la expansión de este programa ha despertado la atención de investigadores nacionales e internacionales [King (1997), Ribero y Tenjo (1997)] y sus principales conclusiones pueden resumirse así: en cuanto a equidad y *eficiencia*, los colegios privados del programa PACES atendieron a los estudiantes becados de bajos ingresos y lo hicieron a costos laborales inferiores -casi la mitad- de los colegios oficiales, adicionalmente, la evidencia empírica sugiere que la utilización del recurso laboral es más eficiente, pues si bien ambos tipos de colegios revelan una relación alumno/docente muy similar, el número de *alumnos por aula* es 25% más bajo en los colegios privados. En cuanto a los resultados de la atención a los estudiantes, los puntajes medios en las pruebas del último grado de secundaria -ICFES- son inferiores en los colegios PACES, sin embargo, otros indicadores muestran que estos colegios se desempeñan mejor en cobertura del currículum, disponibilidad de computadores, bibliotecas, materiales y otros recursos para el trabajo en el aula. Adicionalmente, los colegios privados PACES presentan mejores resultados desde la perspectiva de la equidad, ya que los estudiantes de bajo desempeño están menos alejados del rendimiento medio del grupo que en los establecimientos públicos. Esto podría explicarse de nuevo porque los colegios privados están sujetos a claros incentivos para retener y promover a sus estudiantes, y por ende están más dispuestos a concentrar recursos superiores al promedio en los estudiantes de rendimiento inferior al promedio.

La baja expansión de la educación privada genera un mayor déficit de oferta pública y por tanto, *mayor racionamiento* de cupos de la educación básica pública en su conjunto. Esto tiene efectos adversos sobre la equidad en la cobertura, pues es sabido que cuando un servicio se encuentra racionado, los hogares de ingresos altos y medios cuentan con mayores recursos para adelantarse en las colas de asignación de cupos y tienen una mayor probabilidad de recibir los servicios que se encuentran eventualmente restringidos. Los resultados de la regulación actual de pensiones escolares pueden ser aún más perniciosos después de la prohibición de los bonos, que es otra forma de control de precios¹⁵.

III. CONCLUSIONES

En resumen, la situación actual de la educación básica es preocupante. En particular la *educación pública básica* es inequitativa en su distribución inter-regional, se caracteriza por un desempeño decepcionante y exhibe un gran desperdicio en la asignación de recursos docentes. A pesar del esfuerzo presupuestal los resultados son aún muy limitados. Según Pérez (1997), al ritmo que vamos apenas lograremos la universalización de la primaria dentro de cincuenta años. Pero si mejoramos la eficiencia interna y disminuimos la deserción escolar a la mitad lograríamos la misma meta en poco más de una década. O, en otros términos, como lo afirma la Comisión de Racionalización del Gasto Público, con una mayor inversión financieramente factible en insumos educativos no-laborales se podría incrementar la eficiencia interna -reducción de repitencia y deserción- y bajar los costos unitarios del servicio hasta en un 35%.

No hay duda de que frente a la gravedad de los problemas en este sector clave para nuestro desarrollo económico y social, se requiere un cambio sensible en la política de finanzas intergubernamentales, con el objeto de conseguir mejoras significativas en la eficiencia del gasto en educación.

Miguel Urrutia Montoya
*Gerente General**

- * Esta Nota fue elaborada con la colaboración de Carlos Eduardo Vélez cuando trabajaba en el Banco de la República y no compromete a la entidad en la cual labora actualmente. Las opiniones del presente editorial no comprometen a la Junta Directiva y son responsabilidad del Gerente General.

NOTAS

- ¹ PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe).
- ² Adicionalmente, la relación entre estos dos fenómenos, revela la posibilidad de que se cree un círculo virtuoso contra la pobreza, en tanto la mayor escolaridad y la menor desigualdad en la distribución de activos favorecerían el crecimiento económico (Birdsall y Londoño, 1997).
- ³ La tasa de cobertura neta hace referencia al porcentaje de alumnos de una cierta edad matriculados en un determinado nivel educativo, con respecto a la población de esa edad (que se considera correspondiente al mismo nivel educativo). La tasa bruta corresponde a la razón entre el total de alumnos matriculados en un determinado grado, independientemente de su edad, con respecto al total de la población cuya edad se estima que corresponde al grado analizado.

- ⁴ Díaz, *et al.* (1997), pp. 38-39.
- ⁵ *Ibidem.*
- ⁶ Esta comparación es global o promedio y por tanto, forzosamente ignora el hecho de que la educación pública también cuenta -afortunadamente- con escuelas y colegios de alta calidad.
- ⁷ Esto puede deberse no solo a la menor calidad de la educación que reciben sino también al hecho de que los estudiantes de los hogares más pobres cuentan con menores recursos complementarios al proceso educativo como son: tiempo dedicado por los padres, u otros insumos informativos y físicos que los hogares obtienen en el mercado. No obstante, subsiste la incógnita sobre por qué este fenómeno se manifiesta con más fuerza en nuestro país.
- ⁸ La comparación de las tasas de deserción entre educación privada y pública no tiene una explicación obvia: mientras en primaria es mayor la diferencia, en secundaria disminuye (aunque siempre es mayor en el sector público). La teoría económica llevaría a suponer que los hogares pobres asisten más al sector oficial, y tendrían más presiones para desertar en secundaria, dado el creciente costo de oportunidad del ingreso laboral de los estudiantes adolescentes, sin embargo, esto no es lo que muestran los datos. Ello lleva a pensar que posiblemente los excesivos niveles de deserción observados en la primaria oficial se explican por *déficit de calidad en el servicio*. En contraste, el sector privado muestra el incremento esperable en la tasa de deserción al pasar de primaria a secundaria, lo cual refleja el usual incremento del costo de oportunidad en el ingreso laboral de los estudiantes.
- ⁹ Comisión de Racionalización del Gasto Público (1998).
- ¹⁰ Con todos los sesgos que pueda contener esta estimación, aun la mitad de estos beneficios justificaría una reforma profunda del esquema financiero que rige la asignación de los recursos del sistema público educativo en la educación básica.
- ¹¹ Duarte, 1997 y CRGP (1998).
- ¹² Véase Pérez (1997).
- ¹³ La Ley 60 contiene errores graves de diseño en tanto las transferencias per cápita no son neutras con respecto al tamaño poblacional y por tal razón, bajo ciertas circunstancias pueden incentivar la subdivisión injustificada de entidades territoriales. Un principio básico para resolver este problema sería una nueva fórmula de cálculo que hiciera las transferencias totales por entidad territorial iguales a la población de referencia multiplicada por su transferencia per cápita. Dicha transferencia per cápita sería función de los parámetros que se consideren adecuados: por ejemplo, inequidad, eficiencia, etc.
- ¹⁴ Cuadros 10 y 11.
- ¹⁵ Véase, Revista de Banco de la República, Nota Editorial, septiembre de 1996.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1996, Washington D.C.
- Birdsall, Nancy y Londoño, Juan Luis (1997). *Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach of Poverty Reductions*. *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 87 No. 2, pp. 32-27.
- Card, David and Kruger, Alan B. (1996). *School Resources and Student Outcomes: An Overview of the Literature and New Evidence from North and South Carolina*. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10 (4), Fall, 1996, pp. 31-50.

- Carnoy, Martin y de Moura Castro, Claudio. *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Mimeo. Washington D.C.: BID.
- Caro y Sarmiento (1998). La educación en cifras: Avances en el período 1985-1997. Mimeo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (agosto, 1996). *Racionalización del gasto público en educación básica*. Mimeo.
- Díaz, *et al.* (1997). Resultados del TIMSS en Colombia, Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Duarte, Jesús (1997). *Clientelismo e implementación de políticas educativas. Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVIII, No. 1, enero-marzo, 1997, pp. 63-90.
- Hoxby, Minter, Caroline (1996). *Are Efficiency and Equity in School Finance Substitutes or Complements*. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10 (4), Fall 1996, pp. 51-72.
- King, Elizabeth, Rawlings L., Gutiérrez M., Pardo C. and Torres C. (1997). *Colombia's Targeted Voucher Program for Secondary Education: Features, Coverage and Participation*. Mimeo.
- Londoño, Juan Luis y Székely, Miguel, (1997). *Distribución, Pobreza y Crecimiento: algunas sorpresas*. Mimeo, Washington: BID-OCE.
- Londoño, Juan Luis, (1996). *Poverty, inequality, and human capital development in Latin America, 1950-2025*. The World Bank, 1996.
- Pérez Calle, Francisco (1996). *Cálculo de la UPC de la educación básica. DNP-Misión Social-FIS*. Diciembre.
- Pérez Calle, Francisco (1997). *Nuevo sistema de gasto educativo empobrecerá a los pobres. Estrategia*, febrero 28 de 1997, pp. 18-20.
- Pérez, Angel (1998). *Transferencias de la Nación y Situado Fiscal*. Mimeo. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Piñeros, Luis J., Cortés, Darwing F. y Rodríguez, Alberto (1997). *"Costo de ineficiencia del sistema educativo colombiano"*. Mimeo. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- PREAL. "El Futuro está en juego: Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica". Santiago de Chile: CINDE y Diálogo Interamericano.
- Psacharopoulos, George. *et al.*, *Poverty and income distribution in Latin America: the story of the 1980*. Washington, The World Bank, 1997.
- Ribero, Rocío y Tenjo, Jaime (1997). *"Evaluación del programa de becas Paces"*. Mimeo, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rubinfeld, Daniel L. "The Economics of the Local Public Sector". In Auerbach and Feldstein eds. (1987) *Handbook of Public Economics*, Vol. II.
- Schiefelbein, Ernesto, "Education Reform in Latin America and the Caribbean: An Agenda for Action", en *The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean*. 37. Santiago, Chile: UNESCO, 1995.
- UNESCO, *World Education Report*, 1998.
- Winkler, Donald R. (1996). *Decentralization in Education: an Economic Perspective*. Mimeo, World Bank.
- World Bank (1997). *"The State in a Changing World"*. *World Development Report, 1997*. Washington: The World Bank.