

NOTA EDITORIAL

ASIGNACION DE RECURSOS POR ESTUDIANTE ATENDIDO: UN PASO NECESARIO PARA HACER MAS EFICIENTE NUESTRA EDUCACION PUBLICA

En la Nota Editorial del pasado mes de octubre planteamos que la misma cantidad de recursos que hoy se dedican a la educación pública básica permitirían alcanzar un desempeño más satisfactorio de este sector estratégico de nuestra economía y hacer llegar la educación básica a casi la totalidad de niños y jóvenes colombianos. Ello sería posible, claro está, siempre y cuando se consigan mejoras sustanciales en la eficiencia productiva del proceso, esto es, que se logre prestar el servicio educativo a costos económicos.

Como se verá a continuación, la transferencia intergubernamental de recursos según el número de estudiantes atendidos traería grandes beneficios de eficiencia a la asignación de recursos de la educación básica en Colombia. Por ello debe estudiarse una reforma sustancial de nuestra legislación en esta materia.

Estudios del Ministerio de Educación Nacional¹ muestran que actualmente Colombia dedica más de tres mil millones de dólares en el año a la educación básica, como resultado de un inmenso esfuerzo fiscal realizado durante los años noventa, el cual ha más que duplicado di-

chos recursos como proporción del PIB. Sin embargo, estas investigaciones muestran que la mejora en los resultados de los estudiantes que asisten a nuestras escuelas públicas no es apreciable. De cada 100 niños que ingresan a primaria 20 culminan la educación básica y solo siete la terminan sin repetir ningún nivel². En otros términos “el país ha subestimado los problemas de la elasticidad de la oferta educativa”³.

¿Por qué la educación básica pública no es eficiente? Esta Nota Editorial busca contrastar algunos principios del diseño de la provisión eficiente de servicios públicos con las características institucionales de la educación pública básica en Colombia. Por medio de este ejercicio se hará evidente que el sistema actual de financiación *por nómina* no puede lograr un desempeño eficiente y que se requiere un cambio hacia un nuevo sistema de financiación que premie los resultados. Esto es, un sistema que entregue más recursos a los agentes públicos regionales que demuestren su capacidad para educar de mejor manera una mayor cantidad de niños y jóvenes colombianos.

I. CARACTERISTICAS DESEABLES EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA PROVISION PUBLICA: A FALTA DE MERCADOS, INCENTIVOS

El sistema financiero de la educación pública debe servir al propósito de crear un ambiente que induzca a las personas a invertir en educación en la cuantía que es socialmente óptima⁴.

Una gran parte de los hogares colombianos no puede realizar la inversión socialmente óptima en educación a través de la compra de este servicio al sector privado⁵. Esta “falla del mercado” sería una justificación suficiente para la provisión selectiva de educación pública. No obstante, para que dicha intervención estatal produzca una mejora de bienestar a la sociedad se requiere que el diseño de sus instituciones sea tal que los beneficios reportados por dicha intervención superen los costos causados⁶. A su vez, para que ello ocurra, es indispensable que el gobierno pueda realizar una provisión a costos eficientes.

La evidencia presentada en la Nota Editorial de octubre pasado revela que la educación pública básica está lejos de cumplir con las condiciones de eficiencia en producción. Por tanto, surge la pregunta obvia: ¿Qué circunstancias le impiden a la administración pública alcanzar ese cometido?

En un intento de simplificación, se podría plantear que para lograr la eficiencia productiva sería suficiente que el gobernante -el principal- *le ordenara* al administrador educativo local -su agente- realizar las acciones indispensables para obtener el resultado esperado al costo mínimo. Desde esta perspectiva “tecnocrática” se ignorarían totalmente las grandes limitaciones de información a que se encuentra sujeto el funcionario que “dicta órdenes” y desea que se cumplan: limitaciones que provienen del costo de recolectar la información dispersa acerca de las acciones de su agente educativo local, de la dificultad de distinguir el impacto que tiene la acción de dicho agente sobre los resultados esperados frente a los cambios de otros factores exógenos del medio ambiente en el cual opera⁷, y de cómo determinar si cierta mezcla de insumos laborales y no laborales es la más eficiente para la educación de los niños.

En realidad, los principales factores que inhiben una provisión pública eficiente en el sector educativo provienen de la ausencia de presiones competitivas tanto en los mercados de insumos como en los de productos⁸. De allí que para remediar estos problemas usualmente se trate de imitar lo que el mercado logra en condiciones competitivas⁹. Por esta razón, regularmente se recomienda a la organización que provee el servicio incrementar la sensibilidad a sus usuarios¹⁰, la implantación, en lo posible, de formas de medición y premiación del desempeño, dejando al agente o administrador local la mayor libertad acerca de los procedimientos y centrándose en los resultados finales.

Más específicamente, la literatura económica sobre Principal-Agente, sugiere diseñar la organización pública como un contrato basado en dos principios: i) el principal da incentivos al agente para buscar el objetivo y le requiere un rendimiento de cuentas y ii) el agente cuenta con discreción para definir cómo lleva a cabo su trabajo. Por tanto, se requiere un sistema permanente de producción y liberación de información que permita una verificación de los resultados.

II. EL SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACION POR NOMINA INDUCE GRAN INFLUENCIA EN LA PROVISION DEL SERVICIO EDUCATIVO

Se ha considerado que, en el caso de la educación pública básica, la descentralización en la provisión del servicio es una solución potencial a los problemas mencionados, pues se considera que hay incrementos

en la eficiencia al concentrar la provisión pública en poblaciones con preferencias más homogéneas, que disminuyen los costos de información para la toma de decisiones relativas a la eficiencia técnica, se facilita el ajuste de la mezcla de insumos a las condiciones locales y también se hace más expedito el rendimiento de cuentas de los funcionarios públicos¹¹.

No obstante, existe cierto consenso acerca de los campos en que el gobierno *central* debe mantenerse activo:

- a) Suministro de información para que los padres y las localidades tomen decisiones. Ello quiere decir, por ejemplo, la definición (no regulación) de estándares mínimos, realistas, de organización escolar, currículum, calificación docente, niveles de logro, etc.
- b) Suministro de información al mercado laboral sobre el logro de los estudiantes egresados.
- c) Actividades que tienen economías de escala a nivel nacional, como el diseño de currículum, materiales de enseñanza o textos de algunas asignaturas, etc.
- d) Internalización de los beneficios externos de la educación (interjurisdiccionales y nacionales) vía regulaciones e incentivos.
- e) Políticas de transferencias que reduzcan la inequidad horizontal y vertical entre regiones.

Idealmente, el proceso de descentralización debe asignar incentivos y roles compatibles a cada uno de los niveles de competencia y ejecución involucrados en este proceso: la Nación, el departamento, el municipio y el colegio o escuela. No obstante, los principales análisis nacionales e internacionales coinciden en señalar que el proceso de descentralización educativa en Colombia tiene numerosas incoherencias, y se presentan ejemplos de “utopías sin instrumentos” y de “objetivos sin incentivos”¹². Por ejemplo, la Ley 115 de 1994 le otorga un rol central a la escuela a través del Plan Educativo Institucional (PEI), sin embargo, deja los recursos fuera de su control: los profesores son nombrados por la región o eventualmente el alcalde, pero jamás la localidad o el colegio. La asignación de los fondos adicionales se concentra principalmente en el pago de la nómina de maestros, ignorando la mayor eficiencia que este gasto podría tener en insumos no laborales como útiles, saneamiento y nutrición¹³.

La teoría económica de la descentralización considera que ésta se justifica en tanto trae mejoras en eficiencia que compensen las eventuales pérdidas de equidad asociadas al abandono de un proceso centralizado de asignación de recursos. Sin embargo, actualmente Colombia puede evitar este dilema y tiene la oportunidad afortunada de ganar terreno en ambos frentes simultáneamente: primero que todo, bajo el régimen actual no se logra la eficiencia esperada de la descentralización y de otro lado, el sistema de finanzas educativas que se deriva de la Ley 60 de 1993 es muy inequitativo. En efecto, lamentablemente, el funcionamiento de las transferencias intergubernamentales no cumple con las condiciones de equidad horizontal y vertical. La equidad vertical se viola en tanto a nivel intra-departamental las comunidades más pobres reciben menores recursos docentes per cápita y por estudiante que los centros urbanos más ricos. Asimismo, la equidad horizontal no se logra, pues según las fórmulas de la ley el volumen de transferencias per cápita depende de características poblacionales absolutas –y no relativas– de las entidades territoriales. Por ejemplo, si comparamos dos ciudadanos igualmente pobres, pero uno de ellos se encuentra en una unidad territorial donde hay un *número* mayor de pobres –aunque en igual proporción– éste recibirá una mayor transferencia.

De otro lado, las relaciones laborales con el magisterio se establecen en un Estatuto Docente que, como bien lo observa la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (CRG y FP), carece de una normatividad con incentivos claros y tiende a generar rigideces que impiden una asignación eficiente del recurso laboral. Por ello, no es sorprendente que la Comisión concluya que “los derechos de los maestros parecen estar por encima del derecho a la educación de los colombianos”. Ello ocurre, porque -en términos de economía política- los estudiantes y sus padres no cuentan con una representación de sus intereses que supere la mayor capacidad del sindicato de maestros para defender los suyos¹⁴.

Como se verá a continuación, si Colombia abandona el sistema de financiación por nómina y adopta un sistema de pago por estudiante atendido, no tendría que sacrificar eficiencia por equidad o viceversa. Realmente existe la gran oportunidad de lograr avances simultáneos en ambas dimensiones.

III. UN SISTEMA DE FINANCIACION ALTERNATIVO DE LA EDUCACION PUBLICA BASICA: ENTREGA DE RECURSOS POR ESTUDIANTE ATENDIDO

Es indudable que la solución a la deplorable relación entre resultados y esfuerzo fiscal de la educación básica en Colombia se encuentra en un cambio del sistema de asignación de recursos que coloque la atención de los niños y estudiantes colombianos como principal objetivo. Se debe por tanto buscar una forma de premiar a las instituciones educativas del sector público que demuestren mayor capacidad para atender las demandas locales de servicios educativos. El criterio de las finanzas educativas debe ser la asignación de recursos por estudiante atendido, dando mayor autonomía a colegios o escuelas públicos para asignar estos recursos.

Esta no es una propuesta original. Previamente, la han recomendado diversos análisis del problema educativo, como, por ejemplo, el Informe Final de la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1998), algunos documentos de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación y los trabajos de Eduardo Wiesner para el Ministerio de Educación Nacional. Todos ellos se concentran en recomendar una asignación de recursos con base en resultados, esto es por estudiantes atendidos o matriculados.

Aún más, la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas adicionalmente sugiere: i) aprobar una ley estatutaria que establezca que los derechos del niño prevalecen sobre los derechos laborales; ii) asignar primero las transferencias de recursos por sectores y luego por capitación; iii) unificar las transferencias a la educación a los departamentos –Situado Fiscal y Participaciones Municipales– a un sistema por población matriculada; iv) reformar el Estatuto Docente para que incentive a los maestros en función de sus resultados; v) mantener la autorización del uso de transferencias para la contratación de servicios educativos con organizaciones no gubernamentales o con el sector privado.

Los principales *beneficios* del sistema de *pago por estudiante atendido* serían los siguientes:

- *Mejorar la equidad interregional y la equidad intrarregional.* Se equipararían la asignación de recursos por estudiante atendido con los costos unitarios en las diferentes regiones del país, corrigiendo las inequidades intrarregionales e interregionales vigentes.

- Aumentar el incentivo de las regiones o municipios con mayor déficit educativo para incrementar su oferta, pues ello les traería recursos adicionales y compatibles con los beneficios políticos de expandir la oferta. Tal como lo indica la evaluación del programa PACES, a pesar de las dificultades administrativas del programa los municipios estaban dispuestos a participar, aunque tuvieran que soportar parte de los costos marginales por estudiante atendido¹⁵.
- Se promueve la asignación eficiente de los insumos intraescolares (profesores, bibliotecas, infraestructura, deportes, etc.) pues los agentes regionales buscarían promover y retener la mayor proporción de estudiantes y optimizar su aprendizaje, dados los recursos por alumno, o minimizar los costos, dados ciertos parámetros mínimos de calidad. No se puede olvidar que los colegios tendrán mayores incentivos a la promoción y retención escolares en tanto ello tiende a garantizar la continuidad en el flujo de recursos económicos –por estudiante atendido–. Hoy por hoy, bajo el régimen de financiación por nómina los colegios cuentan con muy pocos incentivos para promover las actividades que incrementan la retención de estudiantes que requieren más atención o son más “costosos”. El costo de perderlos es nulo pues ello no afecta las finanzas del colegio y ningún directivo escolar debe rendir cuentas por ello; además, existen algunos “beneficios” invisibles en tanto se reduce el número de alumnos por profesor.
- *Incrementar la equidad intraescolar con relación al sistema actual.* La evaluación del programa de becas PACES también demostró que se obtenían logros menos desiguales entre los estudiantes de bajo desempeño y el logro medio de sus compañeros de curso. De nuevo pareciera que los colegios tienen incentivos a adoptar políticas remediales con estudiantes de bajos rendimientos en tanto ellas permitan su permanencia y promoción escolares y aseguran la continuidad del flujo financiero.
- *Eliminar el doble estándar entre colegios privados y colegios públicos.* La regulación del Ministerio de Educación a las pensiones escolares privadas sujeta los recursos de estos establecimientos -pagos de matrículas- a la adopción de ciertas políticas de calidad de profesores, infraestructura, bibliotecas, laboratorios, etc. Sin embargo, paradójicamente este mismo ministerio concentra la mayoría de los recursos de la educación pública en los pagos de profesores, a

pesar de que sus estudios de calidad revelan que hace falta invertir en recursos no laborales para mejorar la calidad del servicio educativo.

- Finalmente, cualquier reforma que se haya de adoptar para establecer una transferencia de recursos por estudiante atendido con mayor autonomía regional deberá establecer un sistema de aseguramiento nacional que le garantice al magisterio el cumplimiento de las obligaciones salariales y prestacionales por parte de los entes regionales. Se debe tener presente que el sistema actual de financiamiento por nómina tiene la virtud de haber incrementado la certidumbre del pago de los maestros con relación a lo ocurrido hace una o dos décadas. Este es un aspecto crucial tanto para los intereses del magisterio como para la estabilidad de las instituciones escolares del sector público.

IV. CONCLUSIONES

Hoy por hoy, gran parte del esfuerzo fiscal que el país realiza para financiar la educación básica se pierde por los elevados índices de ineficiencia. En gran medida estos problemas se derivan de los incentivos equivocados que se encuentran insertados en el sistema vigente de finanzas intergubernamentales de la educación pública: *la financiación por nómina*.

Un paso indispensable para mejoramiento de la eficiencia en el sector estratégico de la educación básica sería la adopción de un sistema de financiación por estudiante atendido. Esto es, transferir más recursos a los agentes públicos locales que demuestren una mayor capacidad para atender las demandas educativas en sus respectivas regiones.

Para realizar estos cambios en beneficio de los estudiantes colombianos de hoy deberán adoptarse reformas legislativas de fondo. Y esta tarea luce aún más necesaria e inaplazable cuando se consideran las dificultades fiscales por las cuales atraviesa actualmente el país.

Miguel Urrutia Montoya
*Gerente General**

* Esta Nota fue elaborada con la colaboración de Carlos Eduardo Vélez cuando trabajaba con 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 Wiesner (1997).
- ² Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997).
- ³ Wiesner (1997).
- ⁴ Hoxby (1996).
- ⁵ Usualmente los hogares de ingresos bajos y medios se encuentran limitados por la liquidez corriente para invertir cantidades óptimas de educación y las fallas en el mercado de crédito para educación impiden resolver estas dificultades.
- ⁶ Stiglitz (1998).
- ⁷ Por ejemplo, cómo administra el agente sus colegios aislando los efectos que se derivan de las diferencias socioeconómicas de las poblaciones de niños en las distintas regiones, o de las contribuciones de los padres de familia para mejorar los hábitos de estudio de sus hijos, etc.
- ⁸ Los mercados son instrumentos valiosos para la transmisión de información en la economía y bajo condiciones *competitivas* logran una asignación eficiente de recursos. Al igualar los precios de oferta y demanda acarrear información acerca de las preferencias de los consumidores y sobre el costo de los insumos y sus usos alternativos más eficientes.
- ⁹ Un caso específico de competencia en el mercado de producto se mencionó en la Nota Editorial anterior: las evaluaciones disponibles del programa de becas escolares para secundaria PACES destacaban sus virtudes en términos de eficiencia.
- ¹⁰ Comités de clientes o beneficiarios interesados, como, por ejemplo, las asociaciones de padres de familia.
- ¹¹ Véase Winkler, Donald R. (1990, 1993), Carnoy, Martín y Claudio de Moura Castro (1997), el informe de la CRG y FP (1997).
- ¹² El estudio del BID de Carnoy y de Moura Castro (1997) caracteriza el caso colombiano como "Descentralización y recentralización". El estudio del Banco Mundial de Winkler (1990, 1993) muestra que Colombia no cumple los criterios mínimos de un test de descentralización en cuanto nombramientos y autonomía de administración de recursos por niveles de gobierno.
- ¹³ Véase Sarmiento, Alfredo (1996).
- ¹⁴ No debe olvidarse que el profesorado es la columna vertebral de la institución educativa y que además tiene intereses legítimos que defender a través de sus organizaciones gremiales. No obstante, no todos los intereses del magisterio coinciden con los intereses de los estudiantes colombianos y del país en general. Véase Carnoy y Moura (1997).
- ¹⁵ King, E. *et al.* (1997).

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 Reduction*. AEA Papers and Proceedings, Vol. 87 No. 2, pp. 32-27.
- Card, David y Alan B. Krueger (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.
- 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, L. Rawlings, M. Gutiérrez, C. Pardo and C. Torres (1997). "Colombia's Targeted Voucher Program for Secondary Education: Features, Coverage and Participation". Mimeo. Washington: World Bank.
- 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.
- Lozano, Ignacio, (1998). *Las Transferencias Intergubernamentales y el Gasto Local en Colombia*. Mimeo. Banco de la República.
- Pérez, Angel, (1998). *Transferencias de la Nación y Situado Fiscal*. Mimeo. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Pérez, Calle, Francisco, (1996). *Cálculo de la UPC de la educación básica*. DNP - Misión Social - FIS. Diciembre.
- (1997). *Nuestro sistema de pago educativo empobrecerá a los pobres*. Estrategia, febrero 28, 1997. pp. 18-20.
- Piñeros, Luis J., Cortés, Darwin 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.
- Rubienfield, Daniel L. "The Economics of the Local Public Sector". In Auerbach and Feldstein eds. (1987). *Handbook of Public Economics*, Vol. II.
- Sarmiento, Alfredo, (1996). *La Educación Pública: una escuela sin autonomía, una gerencia sin responsables*. Estrategia Económica y Financiera. Noviembre, 1996, Bogotá.
- Schiefelbein, Ernesto. "Education Reform in Latin America and the Caribbean: An Agenda for Action", in The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean. 37. Santiago, Chile: UNESCO, 1995.
- Stiglitz, Joseph y Stern, Nicholas. (1996). *A framework for a development strategy in a market economy: objectives, scope, institutions and instruments*. Working paper (European Bank for Reconstruction and Development); No. 20.
- Stiglitz, Joseph, (1998). *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus*. WIDER annual lectures. Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research, 1998.
- UNESCO, World Economic Report, 1998.
- Wiesner, (1997). *La Asignación de Recursos por Capitación y la Reforma del Sector Educativo en Colombia*. Mimeo. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores; Departamento Nacional de Planeación.
- Winkler, Donald R., (1990). *Decentralization in Education: An Economic Perspective*. Washington, D.C.: Population and Human Resources Dept., World Bank.
- (1993). *Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice*. Washington, D.C.: World Bank.
- (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.