
LA REGULACION DE PRECIOS Y LA CALIDAD DE LA EDUCACION PRIVADA EN COLOMBIA: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES

Por: Carlos Eduardo Vélez E.*

¿Deben regularse o controlarse los precios de las matrículas en la educación básica privada? ¿Dicho control de precios debe asociarse a indicadores de la calidad del servicio educativo para promover dicha calidad? ¿Sería ésta una política *eficiente* desde el punto de vista económico? ¿Sería *equitativa*?

Estas son preguntas orientadas a la evaluación de la política educativa oficial de los últimos años, pues recientemente se han modificado las reglas de juego del sistema regulador de calidad y precios de los colegios privados, con motivaciones de diversa índole: impedir abusos en el cobro de matrículas, controlar la inflación, promover la calidad -especialmente en los colegios más atrasados-, etc.

En efecto, recientemente el Ministerio de Educación Nacional (MEN) reglamentó¹ el artículo 202 de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y estableció un sistema de control de matrículas y pensiones que especifica diversas reglas que convierten los incrementos de matrículas

en una función lineal de un conjunto de características observables -indicadores de calidad- del establecimiento escolar.

En síntesis, las principales conclusiones del documento, son: En los últimos años se ha observado un incremento de los precios de la educación privada por encima de la inflación observada. Simultáneamente, una buena proporción de niños y jóvenes que no asisten a la educación básica pertenecen a hogares con ingresos suficientes para comprar una educación privada, esto es, que enfrentan una oferta privada "inexplicablemente" inelástica. De otro lado, existe evidencia acerca de los beneficios potenciales de mejorar la calidad en la educación -pública y privada- y específicamente sobre el impacto de dichas mejoras en la eficiencia -por la vía de reducir la repitencia y la deserción-. No obstante, la posibilidad de explicar la calidad educativa por medio de insumos escolares *observables* es aún muy limitada. La intención de promover la calidad por medio de la regulación pública de los precios de la educación privada en función de un índice de

variables observables, puede generar ineficiencia -restricciones de oferta entre otros-, pues origina señales imprecisas de calidad e inhibe la operación de mecanismos competitivos de mercado. Parecería preferible -más eficiente- optar por un esquema regulador más sencillo que permitiera la negociación libre de contratos educativos en los *primeros* grados escolares y, que definiera mecanismos equitativos de renegociación, para la fijación de precios en períodos más avanzados del contrato, donde el papel del ente regulador sería el de árbitro ante la eventual inexistencia de acuerdos voluntarios entre las partes. Adicionalmente, para lograr la promoción de la calidad y la operación más eficiente de este esquema de negociación directa padres-colegio, se debe proveer pública y gratuitamente información específica, precisa y comparativa acerca del resultado o logro de cada colegio en los diferentes niveles educativos.

Inicialmente, se examina la relación calidad-eficiencia. En segundo lugar, se describe la evolución del marco regulador de precios de la educación. En el siguiente numeral se revisan los principales indicadores de la dinámica de la oferta privada de educación. En el cuarto, se resume la visión de la teoría económica sobre las posibilidades y limitaciones de la regulación ante los problemas de calidad, la información asimétrica y los contratos incompletos. Por último, se consignan las principales conclusiones.

I. LA CALIDAD DEL SERVICIO EDUCATIVO: UNA VARIABLE CLAVE, INCLUSO PARA LA EFICIENCIA

En economía de la educación, es bien conocida la relación existente entre años de

escolaridad alcanzados, el logro académico y los rendimientos monetarios en el mercado laboral². ¿Cómo se relacionan estas variables con la calidad del servicio?

La importancia de los esfuerzos para el mejoramiento de la calidad en la educación pública y privada en los países en desarrollo parece indiscutible. A pesar de que los estudios sobre la relación entre la calidad de la educación básica y el ingreso laboral obtenido no parecen revelar nada significativo en países desarrollados³, la evidencia empírica para países en desarrollo indica todo lo contrario. Hanusheck y Lavy (1993) -con una muestra de estudiantes egipcios- logran establecer el significativo impacto positivo que la calidad tiene *no sólo en el logro escolar y el máximo grado escolar alcanzado, sino también en la probabilidad de no-deserción escolar*. Asimismo, para una muestra de estudiantes brasileños, Harbison y Hanushek (1992) encuentran que la calidad tiene un efecto adicional positivo y significativo sobre la probabilidad de *promoción*⁴.

Si bien los estudios mencionados no miden la importancia relativa de las distintas características -de calidad- del establecimiento escolar, los de Gertler y Glewwe (1992a, 1992b) sobre Perú y Ghana establecen el poder de varios indicadores de calidad del servicio -experiencia y educación del profesor, número de textos por estudiantes, bibliotecas, tableros, saneamiento, distancia, etc.- para incrementar la probabilidad de asistencia escolar y miden la disposición a pagar por cada tipo de mejora. Inclusive, sus resultados sugieren una capacidad parcial de autofinanciamiento para algunas mejoras de calidad.

En Colombia, los estudios de calidad han enfatizado su relación con el logro; no obstante, si se recuerda la evidencia sobre relación entre logro e ingreso laboral, y, adicionalmente, se apela a la conclusión de Gomes-Neto y Hanushek (1994) que vincula el menor logro con una mayor probabilidad de repitencia, se puede argumentar que las variables -características de calidad- asociadas al logro también lo están a la repitencia y a la deserción. En efecto, el estudio DNP-UNICEF (1995) a partir de las pruebas SABER de tercero y quinto grados de primaria, muestran que en nuestro caso las mismas variables mencionadas en otros estudios aparecen como descriptoras significativas de la calidad: educación del docente, textos por alumno, servicios básicos en la escuela, la existencia de secundaria básica, el tiempo de transporte⁵.

Existen entonces razones analíticas y evidencia empírica que indican un impacto -al menos parcial- de la calidad escolar sobre el logro académico. Y, adicionalmente, sobre otros dos eventos: la deserción y la repitencia, que a su vez afectan significativamente *la eficiencia* del gasto en educación, esto es, el *costo por estudiante-promovido-año*.

II. LA REGULACIÓN DE PRECIOS Y COSTOS DURANTE LOS AÑOS NOVENTA: ALGUNOS CAMBIOS EN LAS REGLAS DEL JUEGO

En la evolución de la regulación de precios y costos durante los años noventa se distinguen claramente tres períodos con sus respectivos regímenes. Recientemente, -durante el primer semestre de 1996- el gobierno reglamentó el

artículo 220 de la Ley 115, fijando una nueva regulación de matrículas de establecimientos privados de educación. Con base en un índice de calidad y otras características se establecen tres categorías de colegios: régimen de Libertad Vigilada, de Libertad Regulada y Controlado (Cuadro 1)⁶.

Desde el inicio del actual gobierno hasta la adopción de las medidas recién descritas, la política de control de la inflación del "*Pacto Social*" trató de imponer un límite de incremento de pensiones igual a la inflación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) más 2 ó 3 puntos, sin embargo, el comportamiento de dichos precios rebasó las metas establecidas. En efecto, durante la primera mitad de 1995 se incrementaron las pensiones muy por encima de la inflación; no obstante, en el mes de septiembre -bajo calendario B- como medida de contención se impuso un incremento sujeto al acuerdo con la mayoría de los padres de familia y se logró morigerar sensiblemente las alzas.

Desde 1991 hasta el inicio del Pacto Social, se encontraban liberadas las matrículas y las pensiones *en el primer grado* de primaria y secundaria; en los demás grados, el aumento de matrículas y pensiones estaba, en principio, sujeto a la inflación proyectada por el gobierno. Para incrementos mayores que la inflación proyectada se requería autorización de la Asamblea de Padres o de la Junta Seccional de Matrículas⁷.

En consecuencia, la reforma redujo en buena medida el poder o discreción de la Junta de Matrículas, la cual anteriormente controlaba los incrementos de tarifas de todos los grados

Cuadro 1

Evolución de la reglamentación de tarifas educativas

	Antes del pacto social	Con el Pacto Social		Reglamentación para 1996
		Calendario «A»/95	Calendario «B»/95	
Fijación de tarifas y aumentos.	<p>* Libertad para fijar matrículas y pensiones del primer grado ofrecido.</p> <p>* Aumentos en matrículas y pensiones, según la inflación proyectada por el Gobierno.</p> <p>* Incrementos mayores deben ser autorizados por las Juntas Seccionales de Matrículas o por la Asamblea de Padres.</p>	<p>* Régimen controlado (rige hasta el 10. de julio de 1995).</p> <p>* Aumentos en matrículas y pensiones se rigen por el 18%.</p> <p>* Incrementos moderados (3%) superiores al 18% deberán ser aprobados por el Consejo Académico con el voto afirmativo de los Padres de Familia.</p> <p>* La responsabilidad de vigilar y sancionar abusos recae sobre las secretarías de Educación, departamentales y distritales.</p>	<p>* Régimen Controlado (ampliación hasta el 30 de noviembre de 1995).</p> <p>* Aumentos en matrículas y pensiones se rigen por el 18%.</p> <p>* Incrementos superiores al 18%, sólo podrán ser adoptados por los establecimientos cuando así lo dispongan sus Consejos Académicos, con base en incrementos demostrables en sus costos, y deberán ser aprobados por los Padres de Familia. Dichos incrementos serán sometidos a revisión por parte de las secretarías de Educación, según criterios expedidos por el MEN.</p> <p>* La responsabilidad de vigilar y sancionar abusos recae sobre las Secretarías de Educación, departamentales y distritales.</p>	<p>* Régimen de Libertad Vigilada: Fijación de tarifas según categorías en función de las características del servicio prestado.</p> <p>* Régimen de libertad regulada. Fijación de tarifas según estructura de costos y con la aprobación de los padres de familia.</p> <p>* Régimen controlado: Régimen de excepción para los establecimientos que no suministren la información requerida o para los casos en que se comprueben abusos.</p>
Normatividad respectiva	* Decreto 2542 de Nov. 8/91.	<p>* Resolución 8480 de Nov.18/94.</p> <p>* Resolución 130 de enero 26/95.</p> <p>* Circular Ministerial 005 de enero 28/95.</p>	* Resolución 2380 de julio 5/95.	* Reglamentación artículo 202 Ley 115 (Programada para noviembre de 1995).

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (MEN)

de la educación básica privada, y lo trasladó a los funcionarios de las secretarías departamentales de educación quienes supervisan el nuevo sistema de puntajes de calidad y regulación de matrículas⁸.

No solo los precios del sector han sufrido alteraciones reguladoras, los costos laborales también han estado sujetos a cambios inesperados y muy significativos. Un fallo reciente de la Corte Constitucional incrementó los costos laborales de los colegios privados de menor precio al imponer un incremento que los hace al menos iguales a los del sector público⁹.

Por último, cabe anotar que durante todo este lapso la educación universitaria no ha estado sujeta a ningún tipo de regulación severa de precios. No obstante, a pesar de que la autonomía universitaria quedó consagrada en la Constitución de 1991, se mantuvo la regulación administrativa. A pesar de ello, la regulación del ICFES -aun la ejercida antes de la Ley 80 de 1980- parece no haber sido tan rigurosa como la ejercida sobre la educación básica¹⁰.

Es evidente que el esquema regulador de los precios de la educación básica privada ha sido muy inestable durante esta década. Desde el punto de vista económico, es bien sabido que la inestabilidad de las reglas de juego en términos de precios y licencias de operación incrementa el nivel de riesgo de los ingresos de las empresas escolares, restringiendo los incentivos económicos para la creación y mantenimiento de establecimientos educativos, limitando el desarrollo de la educación privada, e incrementando -tal vez

sin necesidad- los retos de cobertura de la educación pública.

III. INDICADORES DE LA OFERTA PRIVADA DE EDUCACIÓN BÁSICA

La dinámica de la oferta privada ha contribuido significativamente al crecimiento de la oferta total

En el período 1974-1992 se incrementó la participación de la oferta privada en primaria y universidad, mas no en secundaria. A pesar de que en secundaria privada también fue dinámica y creció a una tasa un poco mayor que en primaria, fue superada por la gran expansión de la secundaria oficial (6.85% anual). En 1992 la oferta privada representó el 21% de la matrícula de primaria, el 35% de la de secundaria y el 62% de la superior.

Debe destacarse que la expansión de la educación privada (primaria y secundaria) fue progresiva, esto es, la mayor expansión se dirigió hacia grupos de ingreso más bajo que los atendidos previamente vía mercado: 51% de la expansión de primaria y 56% de la de secundaria se concentró en los quintiles tercero y cuarto; además, el segundo quintil participó en igual o mayor proporción que el quinto. Estos son precisamente los quintiles que, al mismo tiempo, mejoraron en mayor medida su ingreso *per cápita*: crecieron al 3.7% anual -superior al 2.8% del quinto-. Ello produjo un incremento del ingreso real por hogar del segundo quintil entre 1974 y 1992, hasta un 88% del ingreso del cuarto quintil en 1974. En términos *per cápita* se acercaron aún más, debido a la reducción del tamaño familiar promedio. En el mismo período, el ingreso del tercer quintil se hizo 30%

Cuadro 2A
Crecimiento y distribución de la educación primaria, secundaria y universitaria.
Colombia, 1974 -1992

Nivel	Oficial		Privada		Total		Privada (1992)	
	Crec.anual %	Distribución C (*)	Crec.anual %	Distribución C	Crec.anual %	Distribución C	Distribución C	Partic. Oferta Total %
Primaria	1.24	-0.741	3.30	0.084	1.60	-0.437	0.146	20.7
Secundaria	6.85	-0.175	3.55	0.132	5.45	-0.092	0.230	35.4
Universidad	7.03	0.228	9.78	0.486	8.57	-0.396	0.521	61.9

(*) Nota: C: Coeficiente de Concentración o Cuasi-Gini.
Fuente: Vélez (1996), Cuadro 4.1.10A-C.

Cuadro 2 B
Asistencia a colegios privados por quintil de ingreso, nivel educativo y área DANE.
Colombia, 1992
(Porcentaje)

Quintil	Primaria					Total nacional 1992	Total nacional 1974
	Grandes ciudades	Ciudades intermedias	Resto urbano	Rural			
1	30	14	13	3	8	7	
2	37	26	16	4	15	9	
3	51	27	23	4	22	15	
4	67	50	39	8	38	19	
5	76	73	53	10	63	51	
Total	43	30	23	5	21	16	

Quintil	Secundaria					Total nacional 1992	Total nacional 1974
	Grandes ciudades	Ciudades intermedias	Resto urbano	Rural			
1	39	27	22	9	19	38	
2	49	36	21	10	22	29	
3	52	42	33	8	33	39	
4	68	53	35	11	42	48	
5	88	73	51	18	65	74	
Total	55	43	32	12	36	49	

Fuente: Cuadro 4.8 de C.G. Molina, Alviar y Potania (1993) El gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia.

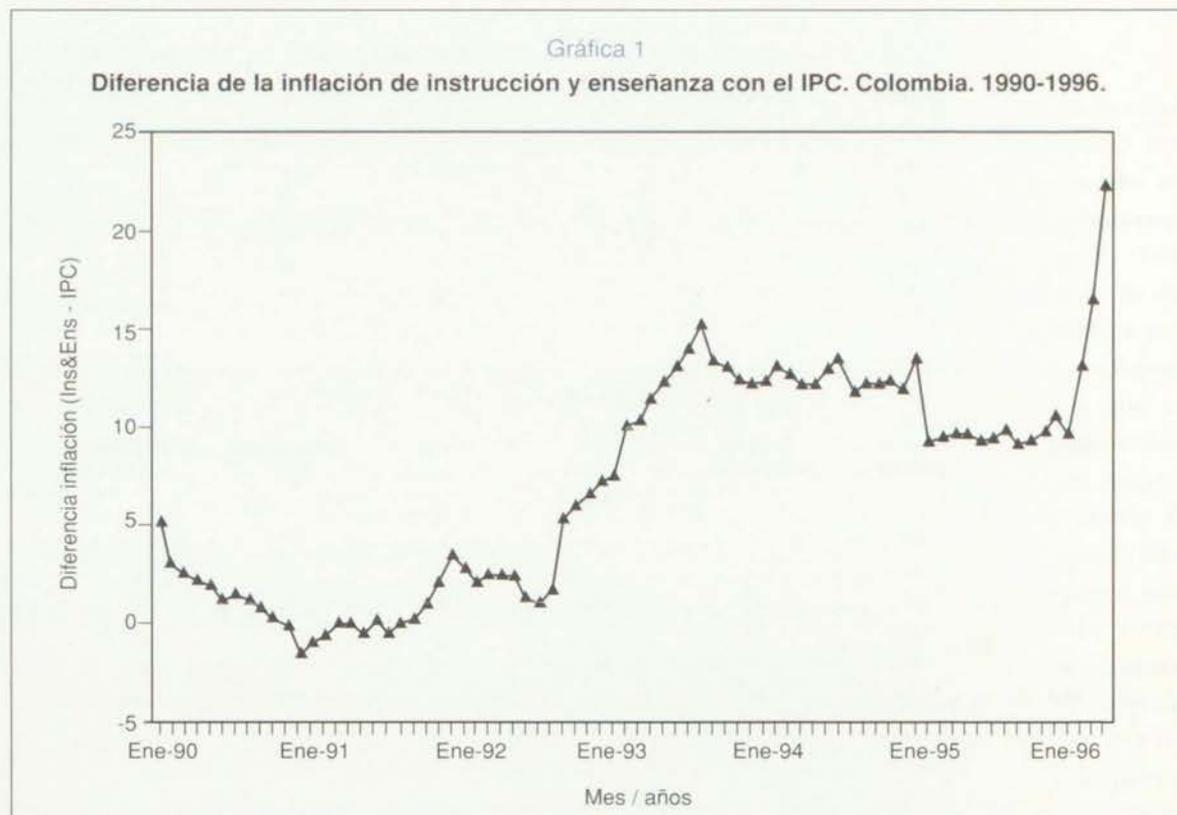
mayor que el del cuarto en 1974 y equivalente al 47% del quinto en ese mismo año (Londoño, 1996a).

Los precios relativos de la educación privada se han incrementado significativamente durante la última década

Desde 1990 la tasa de inflación del rubro de *instrucción y enseñanza* (en educación) ha sido casi siempre superior a la de IPC: sus diferencias superaron el 5% y se incrementaron significativamente a partir de 1993 -un rango entre 10% y 15%- y durante los primeros meses del presente año se elevaron nuevamente, alcanzando, en abril, un máximo de 22.3% por encima del IPC (Gráfico 1). Durante el último quinquenio, la tendencia decreciente de la in-

flación se ha visto acompañada de una tasa sostenida y/o creciente de variación de los precios de *instrucción y enseñanza*. Ello ha *incrementado el precio relativo de la educación -instrucción y enseñanza solamente- en 63%*, con respecto al precio de los demás bienes en el período enero de 1989 - abril de 1996.

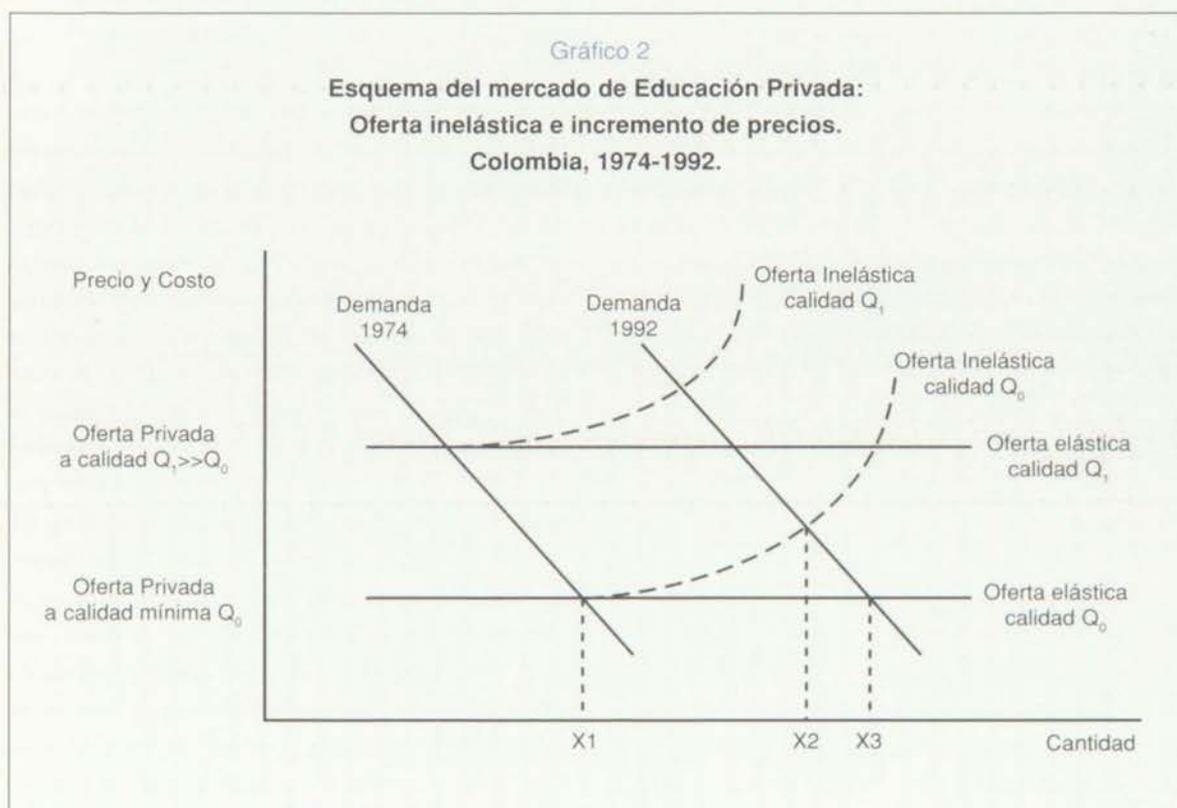
Debe advertirse, que para el caso colombiano la inexistencia de correcciones del IPC por *sesgo en calidad -mejoras-*, puede estar ocasionando una sobreestimación de la inflación de *instrucción y enseñanza*, y también, eventualmente, de su precio relativo -si se supone un incremento más acelerado en su calidad¹¹. Además, según argumentan algunos técnicos del Ministerio de Educación la composición de la muestra de colegios del DANE no corresponde a la composición de la oferta.



La explicación económica de este fenómeno se puede esquematizar en un modelo donde los hogares -la demanda- enfrentan varios precios, asociados a diferentes funciones de oferta-calidad (Gráfico 2). En este contexto, la mayor dinámica del ingreso en los quintiles intermedios, explica el desplazamiento de su curva de demanda de educación hacia arriba (mayor disposición a pagar), lo cual

incrementa *ceteris paribus*- la proporción de hogares potencialmente atendidos por el mercado -esto es, que pueden pagar un precio superior a la combinación calidad-precio mínimo¹². El incremento de precio real resultaría de una oferta de educación inelástica, especialmente en los rangos de calidad donde más se concentra la demanda¹⁵.

Gráfico 2
Esquema del mercado de Educación Privada:
Oferta inelástica e incremento de precios.
Colombia, 1974-1992.



Razones de inasistencia: oferta inexistente, congestión de la oferta o alto costo del servicio privado

Según la Encuesta de Hogares de 1992, las principales razones de inasistencia escolar son la falta de cupos para los hogares de ingresos bajos y la congestión de colegios, acompaña-

das por altos costos de matrícula, para los grupos de ingresos medios y altos¹⁴.

Según Molina et al. (1993) y Sánchez y Núñez (1995) -basados en la encuesta CASEN 1993- es mayor la inasistencia rural que la urbana, y es superior en secundaria que en primaria,

no obstante, las diferencias en tasas de inasistencia por niveles se reducen a medida que se eleva el nivel de ingreso. La asistencia a colegio privado se incrementa con el nivel de ingreso y es mayor en la zona urbana que en la rural¹⁵.

En consecuencia, los *resultados de los modelos logísticos para explicar la probabilidad de asistencia y la transición escolares*¹⁶ muestran que: es más importante la educación del cónyuge que la del jefe de hogar (p. 21); se incrementa con el ingreso del hogar (gasto) y disminuye con el precio del servicio (matrícula y pensión); es menos sensible a la presencia de escuelas públicas que a la de escuelas privadas en todos los niveles; la oferta privada logra un alto impacto, especialmente en secundaria, donde representa más de la tercera parte de la oferta total; la presencia de oferta privada es también importante para la probabilidad de transición -esto es, de ingresar al primer grado de secundaria-¹⁷.

Por último, cabe resaltar que en el período 1974-1992 la educación superior y la secundaria marcaron una gran diferencia en su tasa de crecimiento (9.78% para la primera y 3.55% para la segunda) y ello ocurrió en un período donde la intensidad reguladora fue mucho más marcada para la educación secundaria.

Surgen entonces dos hipótesis -no excluyentes- sobre la explicación de inasistencia por oferta privada congestionada o costosa. 1) La regulación de precios y sus cambios- que disminuye el precio de oferta esperado de la educación e incrementa la incertidumbre de los ingresos del colegio,

produce una reducción de la oferta por debajo del óptimo económico. 2) La regulación "administrativa" del Ministerio de Educación Nacional a los colegios de secundaria que incrementa sus costos de "instalación" y restringe la oferta por debajo del óptimo, y hace que el precio de mercado se iguale al precio de demanda -que es superior al de oferta-.

Ineficiencia: costos y calidad en colegios públicos y privados.

En la nueva reglamentación -*Régimen Controlado*- de ajuste de tarifas escolares existe la intención de "forzar" la mejoría de calidad de los colegios privados de calidad más baja, limitando su capacidad de ajustar sus tarifas en términos reales -esto es, reduciendo en consecuencia su rentabilidad-. No obstante, a pesar del buen propósito de mejorar la calidad, el citado mecanismo puede ir contra la eficiencia económica y ser además inequitativo. La existencia de esta oferta privada de bajo precio hace presumir que su localización se da en áreas de muy bajos ingresos que no cuentan con oferta pública -o si ésta existe es de inferior calidad-. Si para este rango de calidad coexisten colegios públicos y privados y es más barato crear cupos educativos -de igual calidad- en el sector privado, sería más eficiente y equitativo -para sus usuarios, las personas pobres- promoverlos en lugar de forzar la reducción del valor real de sus matrículas y pensiones, y reducir por consiguiente su oferta.

En otros términos, la eficiencia económica del sector educativo en su conjunto exige consistencia en las exigencias realizadas tanto a los colegios privados como a los establecimientos públicos. Sería sorprendente que eventual-

mente se le impidiera a un padre de familia -pobre- comprar un servicio educativo por "baja calidad" -por cierre del establecimiento privado con matrícula congelada- cuando no existe oferta pública disponible o se produce a igual o mayor costo unitario¹⁸.

IV. ASPECTOS QUE RESTRINGEN LA COMPETITIVIDAD Y LIMITAN LA EFICACIA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL: UNA VISIÓN DESDE LA TEORÍA ECONÓMICA

Como bien se conoce, la teoría económica en un sentido general concluye que bajo *competencia perfecta* el control de precios produce un resultado económicamente ineficiente, pues restringe la oferta por debajo de su nivel óptimo. En consecuencia, este resultado soporta la política de liberar los precios de la educación en todos los grados de primaria y secundaria.

El contrato educativo: intertemporal e incompleto

No obstante, el contrato educativo presenta características *que incrementan el poder de mercado del colegio (la oferta) con respecto al padre de familia (la demanda)*.

El contrato educativo es de largo plazo (5 años primaria y 6 en secundaria) y contempla inversiones o *costos de transacción elevados* -costo de búsqueda para la demanda y de selección para la oferta, así como costos monetarios en algunos casos-. Son inversiones específicas de las partes contratantes, cuyo valor es mayor *dentro que por fuera* de la rela-

ción contractual, produciéndose un efecto de "encadenamiento" de las partes (*"lock-in" effect*) que reduce la utilidad del mercado a un instrumento de negociación *ex-ante*, pues limita su poder de asignación *ex-post*¹⁹. En el caso específico del contrato educativo, este costo irrecuperable -*"sunk cost"*- crece como porcentaje del beneficio adicional esperado, a medida que disminuyen los años por cursar y en consecuencia, el poder de mercado de la oferta se incrementa a medida que se reduce el horizonte del contrato. Adicionalmente, este contrato implícito involucra la definición del mecanismo de fijación de precios en cada uno de los períodos del contrato, y a este respecto, la lógica económica intertemporal sugiere que ambas partes tienden a buscar un suavizamiento -óptimo- de los gastos y los ingresos respectivamente.

Bajo estas condiciones, la literatura de *contratos* deduce el beneficio para las partes -la eficiencia- de suscribir contratos óptimos de largo plazo. Dado que se trata de un servicio que se adquiere como un paquete de varios años (5 u 11), con los mencionados costos de transacción y de búsqueda y cuyos sustitutos son imperfectos a mitad de camino, sería razonable realizar un contrato que suavice los precios relativos de las matrículas y limite la inestabilidad del vínculo durante la vigencia del contrato educativo implícito²⁰.

No obstante, la misma teoría reconoce la existencia de enormes *costos de transacción asociados con la escritura completa y clara-verificable*- de este tipo de contrato, y en consecuencia, reconoce la racionalidad de las partes al suscribir contratos incompletos que dejan muchas contingencias al "amanecerá y

veremos", con la intención de renegociar a *posteriori*. Obviamente, estos contratos no son eficientes -"Óptimos de Pareto"- y por ello mismo se prestan para resaltar el papel que *las instituciones -factores extramercantiles-* pueden jugar en la consecución de ganancias potenciales de eficiencia. Por ejemplo: la reputación de las partes contratantes, los tribunales para dirimir querellas, la asignación por medio de la ley de los derechos de control, esto es, del punto de partida de un proceso de renegociación²¹.

Bajo esta perspectiva, parece razonable la regulación de matrículas vigente antes del Pacto Social, la cual permitía incrementos *libres* para los primeros grados de primaria y secundaria -donde presumiblemente operan los mercados *ex-ante-* y, i) para los demás grados, incrementos iguales o menores a la inflación, *a voluntad de la oferta* (el colegio) y ii) superiores a dicho nivel a petición de la oferta pero *sujetas al veto* de la mayoría de los padres de familia (la demanda), con arbitramento eventual de la Junta de Matrículas.

Calidad, información asimétrica y aprendizaje

Otro aspecto del contrato educativo que genera dificultades a la operación eficiente del mercado es la ausencia de información perfecta y la presencia de asimetría de información entre las partes contratantes. *¿Cómo se puede clasificar el bien o servicio educativo desde el punto de vista de la información? La calidad de este servicio es una de sus dimensiones fundamentales, pero la demanda incurre en costos no despreciables para buscarla. Por lo general, al momento de iniciar el contrato educativo los padres cuentan con un conocimien-*

to limitado y una conjetura acerca del nivel de la calidad y, aunque la experiencia de los primeros períodos de la relación contractual les aporta información adicional, el grado de incertidumbre sólo se reduce marginalmente. Por tanto, a la educación se le considera como uno de tres tipos de bienes (Scheffman y Applebaum, 1982): *bien de búsqueda, bien de experiencia y bien de creencia*. La asimetría de información le agrega otra dimensión al vacío contractual del servicio educativo y esta falla de mercado lleva a considerar posibles correcciones por la vía de acciones extra-mercantiles -típicamente gubernamentales-. Por tanto, desde esta perspectiva, la educación privada presenta dos restricciones reguladoras de tipo informativo: el riesgo moral -"*moral hazard*"- y la selección adversa²².

Regulación por diseño o por resultados

Las modalidades típicas de regulación de calidad, son: estándares de diseño y estándares de desempeño. En general, *es preferible que la regulación vaya dirigida al desempeño y no al diseño, pues así se permite que el mercado busque la solución óptima* a una cierta meta de desempeño. El control de diseño no es eficiente excepto si se asume -heróicamente- que el regulador conoce el método óptimo de diseño. Además, en ocasiones, la estipulación y verificación de estándares de desempeño no es siempre posible, o es muy costosa, (p. ej. alimentos y drogas).

En general, frente a este tipo de dificultades la economía de la regulación considera que los *remedios informativos* son los más recomendables: *provisión de información precisa, liberación forzada de información, pro-*

hibición de información engañosa o imposición de procesos remediales a información engañosa previa. Su principal ventaja consiste en dejar *al mercado la mayor latitud y ser la única forma reguladora que no genera incentivos para evadir las normas*. Además, su mayor beneficio se produce cuando la percepción imprecisa de la calidad es una fuente importante de ineficiencia.

Afortunadamente, en Colombia es factible *hacer seguimiento del desempeño del servicio educativo* -sin costos adicionales exagerados- a través de los exámenes de logro periódicos y obligatorios (v. gr.: *SABER-MEN 3o., 5o., 7o. y 9o. grados e ICES grado 11*) con posibilidades de calificación en siete dimensiones del aprendizaje -lenguaje, matemáticas, etc.- para cada colegio y relativos al grupo de referencia -del barrio, la ciudad, el departamento, la región²³.

Además de la información de desempeño, es posible utilizar los demás "remedios informativos", esto es, provisión pública y/o liberación forzada de información precisa acerca de características "deseables" diseño : los insumos, los currículos y los procedimientos. Los padres de los estudiantes pueden agregar la información provista públicamente *a su percepción directa y experiencia acerca de variables invisibles al gobierno* pero cruciales para la calidad del servicio educativo, y reajustar su conjetura de calidad²⁴.

En el campo de las *regulaciones de diseño* asociadas a la calidad, las modalidades típicas son las de licencias de funcionamiento y la certificación, que establecen estándares mínimos a los proveedores de los servicios profesionales. No obstante, -independientemente

de los costos de transacción, información y verificación- estos mecanismos no siempre mejoran el nivel de los servicios profesionales, ya que las *restricciones de oferta congestionan los servicios y el efecto neto puede ser el deterioro de la calidad media del servicio*. Además, se pueden beneficiar injustificadamente a *ciertos proveedores de los servicios profesionales* al incrementar los estándares de calificación, independientemente de sus efectos en la calidad o desempeño de servicio, específicamente, todos los proveedores que no están sujetos a verificaciones periódicas de su competencia profesional.

De otra parte, los padres de los estudiantes cuentan eventualmente con enormes ventajas informativas con respecto a la autoridad reguladora. En efecto, ellos tienen un punto de vista privilegiado, pues observan con más precisión que la autoridad reguladora algunos aspectos de la evolución educativa de su hijo -los resultados- así como la capacidad de esfuerzo del colegio para reaccionar y adaptarse ante las eventualidades o dificultades de aprendizaje. Por ejemplo, el *esfuerzo* que un maestro y/o un director de colegio hace en su oficio y/o el nivel de inteligencia de los estudiantes -la materia prima- puede hacer más o menos fácil obtener un mayor valor agregado de logro de los estudiantes. Esta hipótesis se justifica al constatar la dificultad de explicar el logro o los costos unitarios de la educación en términos de los indicadores de calidad disponibles -equipamiento y variables socioeconómicas-. En los estudios sobre factores de logro con base en SABER-DNP-UNICEF (1995) su variabilidad sólo es predecible en un 15% con base en los factores de calidad observables de los recursos humanos y materiales utilizados en la actividad escolar. Asimismo, el estudio de Econometría (1995) muestra que el costo uni-

tario de la educación sólo es explicado en un 30% por el Índice de Calidad del Ministerio de Educación Nacional²⁵. Este grado de imprecisión revela en buena medida el nivel de ignorancia científica acerca de los determinantes de la calidad del servicio, que puede provenir -en cierta medida- de la incapacidad de observar y medir otras variables claves que inciden en el desempeño de los estudiantes.

De otro lado, es presumible que, dada la limitada capacidad predictiva del costo de matrícula con base en el Índice de Calidad, los intervalos de confianza estadística en cada nivel de calidad deben ser amplios, lo cual validaría legalmente el movimiento de colegios de baja calidad -no observable para el Ministerio de Educación, pero sí para los padres de familia- hacia matrículas mucho más altas, con evidente menoscabo de las condiciones de eficiencia económica²⁶.

Se puede entonces concluir que la autoridad reguladora -dada su limitación informativa- puede y debe considerar la capacidad que los padres de familia tienen para valorar el servicio educativo que están comprando. De allí que la asignación a los padres de familia de la capacidad para negociar planes escolares de mejoramiento de calidad a cambio de mayor precio de la matrícula, parece una medida prudente de descentralización de las decisiones que coadyuva al mantenimiento de las condiciones de eficiencia económica.

Competitividad, calidad y teoría económica

Asimismo, los modelos teóricos sobre la relación entre competitividad y calidad muestran

que en los modelos de equilibrio competitivo y monopolístico -sin regulación- para "bienes experiencia" y "bienes creencia" el precio es más alto en el segundo caso, pero la calidad no es necesariamente diferente y las mejores ofertas de garantías -de calidad- son señales que acompañan los productos de mejor calidad²⁷. Por tanto, no habría que temer variaciones indeseables de la calidad asociadas con situaciones de monopolio y oligopolio.

Regulación y grupos de intereses especiales

Por último, las teorías burocráticas de la regulación advierten que su motivación, en lugar de estar asociada a un regulador benevolente que interviene para buscar la eficiencia y la equidad económicas, puede obedecer a una demanda para beneficiar a i) grupos de intereses especiales, usualmente grupos pequeños con voz fuerte y rivales difusos o inexistentes, y ii) burócratas que tienen interés en incrementar el ámbito de sus poderes e influencia²⁸.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La regulación de precios de la educación privada durante esta década en Colombia revela un marco institucional cambiante, que perjudica la expansión de la oferta privada al reducir el volumen e incrementar la incertidumbre de sus ingresos.

Los indicadores de la evolución de la oferta privada de educación básica indican que:

- La dinámica de la oferta privada ha contribuido significativamente al crecimiento de la

oferta total, especialmente entre los grupos de ingresos medios y altos. Si ésta hubiera sido menor, el déficit actual de educación sería mucho más elevado.

- Los precios relativos de la educación privada se han incrementado significativamente durante la última década, probablemente debido al incremento en la demanda generado por la mayor dinámica del ingreso de los grupos medios en presencia de una oferta inelástica de servicios educativos.

- Las razones de inasistencia escolar están relacionadas tanto con la ausencia de oferta pública para grupos de bajos ingresos, como con el racionamiento o inexistencia de oferta privada para grupos con capacidad de pago.

- Sería ineficiente e inequitativo, que en aras de mejorar la calidad se restringiera la oferta de educación privada de baja calidad, sin asegurarse de que se disponga de la educación pública de igual o mejor calidad a costos inferiores.

La teoría económica indica que en el contexto de un contrato intertemporal e incompleto - como el de educación - se produce un efecto de ayuntamiento o encadenamiento, que con el paso del tiempo incrementa el poder de mercado del colegio y bajo el cual la determinación de precios de los últimos períodos del contrato permanece incierta. Si bien es imposible utilizar mecanismos competitivos de mercado en las negociaciones de períodos más avanzados de los contratos educativos, se debe buscar que opere la competitividad *ex-ante*. Asimismo, bajo tales circunstancias la regula-

ción puede lograr ganancias de eficiencia por medio de la asignación balanceada de derechos -entre la oferta y la demanda, colegios y padres- para la renegociación de precios futuros. En consecuencia, desde esta perspectiva se puede afirmar que el sistema regulador anterior al Pacto Social -que incorporaba estos mecanismos- promovía resultados económicos más eficientes. Es decir, parece aconsejable permitir la libertad de precios en los primeros grados de primaria y secundaria.

Si el contrato involucra información incompleta y asimétrica entre las partes contratantes, se presentan dificultades adicionales para la operación eficiente del mercado. Las opciones típicas de regulación son las de *diseño* y de *desempeño*, y esta última es la más recomendable pues deja al mercado la selección de la opción tecnológica eficiente. En este contexto los remedios informativos son los más eficientes y en el caso colombiano son factibles: indicadores de desempeño -logro educativo- en diversos grados y en diferentes áreas del saber, y la provisión de información -pública o privada forzosa- sobre especificaciones de diseño.

Finalmente, las regulaciones de la calidad -licencias de funcionamiento y certificación- tienen riesgos de no funcionar en la dirección esperada cuando restringen demasiado la oferta. Además, el análisis económico nos advierte que eventualmente el exceso regulador puede no ser un error "bien intencionado", sino una circunstancia adecuada para satisfacer las demandas de grupos de intereses especiales o para incrementar el poder de los agentes reguladores, trayendo consigo el establecimiento de monopolios en mercados esencialmente competitivos y eficientes.

Los potenciales beneficios de regulación estricta de calidad por medio de licencia y certificación conllevan muchos riesgos, que se pagan eventualmente con reducciones significativas en la dinámica de la expansión de la oferta privada y en restricciones inequitativas de oferta. Actualmente, la base empírica de una regulación por diseño vía precios es muy débil: la relación de precio con el Índice de Calidad no es confiable, por tanto, no parece aconsejable apelar a tal instrumento cuando existen los sustitutos superiores ya mencionados. Además, dado el gran porcentaje de la variabilidad del precio de la educación no explicada por el In-

dice de Calidad, su utilización como instrumento regulador conlleva el riesgo de sobreestimar las diferencias de calidad -esto es, los incrementos de productividad derivados de los insumos escolares observados-.

En conclusión, la mejor opción -factible en Colombia- de regulación *de calidad*, es el suministro a los padres de familia -la demanda- de información clara, comparativa y de fácil acceso sobre el desempeño y el diseño de los colegios privados.

* El autor agradece los comentarios de Miguel Urrutia, José Darío Uribe y Francisco Pérez. Las opiniones consignadas en este documento no comprometen a las personas mencionadas ni al Banco de la República.

NOTAS

- 1 Decreto 1203 de 12 de julio de 1996.
- 2 Para el caso colombiano, véase, por ejemplo, los estudios de Psacharopoulos y Vélez (1992) y Tenjo (1993).
- 3 Por ejemplo, los trabajos de Heckman, et al. (1995a, 1995b) para el caso de los Estados Unidos, indican que la hipótesis de impacto de la calidad escolar en los ingresos es muy débil, excepto para la educación post-secundaria. Tampoco encuentran una relación significativa con el logro académico.
- 4 Véase también Gomes-Neto y Hanushek (1994). Un corolario de estos análisis -como bien señalan sus autores- es que los estudios de tasas de retorno en la educación pueden ser engañosos, ya que ignoran los efectos de la calidad de la educación en las oportunidades de ingreso y su correlación positiva con los años de escolaridad alcanzados y, en consecuencia, tienden a sobreestimar, en buena medida, la rentabilidad de los años de educación.
- 5 Conviene advertir que la capacidad de explicar el logro individual a partir de este conjunto de variables es bastante limitada (15%), lo que indica la presencia de factores claves para la calidad, pero difícilmente observables. Igualmente, Loera y McGinn (1995), encontraron que un conjunto similar de variables descriptoras de la calidad del establecimiento escolar eran factores asociados con la promoción (vs. repitencia) en las escuelas primarias colombianas.
- 6 Para una descripción detallada de la reglamentación, véase Ministerio de Educación Nacional (MEN) 1996.
- 7 En opinión de algunos asesores del Ministerio de Educación Nacional dichas juntas podían eventual-

- mente ser manipuladas por los propietarios de colegios.
- 8 Estos funcionarios deben ejecutar una tarea más compleja y costosa que la de la Junta de Matrícula, ya que revisan y verifican al menos sesenta descriptores de calidad escolar de los formularios para ajuste de matrículas en los establecimientos bajo régimen controlado y de libertad vigilada. Véase Ministerio de Educación Nacional (MEN) 1996.
- 9 Sentencia No. 252 de 1995 de la Corte Constitucional (Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes). Para ello, la Corte Constitucional adujo el derecho de igualdad que se traduce en igualdad salarial ante iguales credenciales educativas y años de experiencia en el sector público. Evidentemente, ello se contrapone a los criterios de eficiencia económica en los mercados laborales que señalan como óptimos los salarios que se igualan a la productividad laboral, la cual depende de la tecnología utilizada -heterogeneidad de estrategias educativas de los colegios- y de las características individuales de los profesores que determinan su nivel de competencia profesional. Precisamente, estas últimas están representadas sesgadamente por la sola credencial educativa y la antigüedad en el cargo, ya que se ignoran otros aspectos importantes, como, por ejemplo, el logro académico -los conocimientos- y el nivel de esfuerzo en el desempeño.
- 10 Sin embargo, Jorge Orlando Melo (1994) considera que el control administrativo del ICFES para la promoción de la calidad universitaria ha sido excesivo, costoso e inoperante. Este autor recomienda su eliminación a cambio de una política de "información comparativa básica", similar a la sugerida en este trabajo para la educación básica.
- 11 En el caso de la economía estadounidense, Diewert (1996), Haussman (1994) y Gordon (1992) estiman que la principal fuente de sobreestimación del IPC no es tanto el "sesgo de sustitución" -asociado a cambio de precios relativos- como el "sesgo por calidad" derivado de la introducción de nuevos productos y de la mejora en la calidad de los existentes. Según los cálculos de Diewert (1996) el sesgo total del IPC es en promedio de 1.5% al año y de éste un punto se debe al "sesgo por calidad". Hipotéticamente, se podría suponer que en una economía de mayor crecimiento -como la colombiana- este sesgo debería ser superior.
- 12 Obviamente, los hogares con disposición a pagar inferior al precio-calidad mínimo no pueden ser atendidos vía mercado.
- 13 Según la evidencia disponible en 1992 -Encuesta de Hogares- el mercado de los quintiles medios se encontraba menos saturado que el de los quintiles superiores. Asimismo, los mayores cambios en el perfil de la demanda de educación pueden estar asociados con fenómenos demográficos, esto es a la expansión del mercado potencial: las cohortes de 11 a 18 años en el período 1974-1992.
- 14 Véase Molina et al. (1993) y Vélez (1996).
- 15 Sánchez y Nuñez (1995) Cuadros 2 y 3.
- 16 De parámetros inestables cuando se instrumentalizan las variables asociadas con la capacidad de generar ingreso.
- 17 Las simulaciones sobre cambio de matrículas -abolição- y de distancia e incremento de cupos públicos no se traducen en grandes cambios.
- 18 Si esto llega a ocurrir, sería como que la Ley 100 de seguridad social hubiera definido sorprendentemente una UPC -Unidad de Pago por Capitación- mayor para el ISS que para el resto de las EPS.
- 19 Para una introducción a "Contratos Incompletos", véase, por ejemplo, Hart, Oliver (1989), p. 164.
- 20 En tal sentido, el "bono" o "acción" es un mecanismo para limitar el riesgo -incrementar la probabilidad del vínculo- desde el punto de vista de la oferta.
- 21 Sobre este último aspecto, véase Williamson (1975, 1985) y Grossman y Hart (1986).
- 22 En el primer caso, alguna variable endógena -p. ej. el esfuerzo- no es observada por el regulador y en el segundo el agente regulado, tiene mejor información acerca de alguna variable exógena. Sobre posibles esquemas reguladores frente a este tipo de restricciones, véase Laffont y Tirole (1994), Caps. 1 y 4 y Scheffman y Applebaum (1982).
- 23 Se podría suministrar información no sólo sobre el nivel alcanzado en los exámenes, sino también sobre "valor agregado", por ejemplo, el cociente entre la medida de logro en matemáticas en los grados 7o. y 9o. para una misma cohorte de estudiantes. Ello permitiría destacar los establecimientos que más benefician a sus estudiantes en tanto obtienen mayores incrementos de logro, independientemente de los niveles absolutos alcanzados. Ello se constituiría en un indudable indicador de eficiencia educativa.
- 24 Por ejemplo, el grado de esfuerzo del colegio para adaptarse a las características específicas del alumno -tanto a sus dificultades como a sus aptitudes-.
- 25 Este Índice de Calidad fue definido por el MEN con base en el análisis de las condiciones ideales de un establecimiento escolar.

²⁶ Laffont y Tirole (1994) -capítulo 1- advierten claramente sobre el deterioro -o la reducción del poder- de los esquemas reguladores de incentivos cuando la información tecnológica es imperfecta.

²⁷ Resultado conocido desde Swan (1970a,b) y extendido por Su (1975) y Schmalensee (1979). Citados por Scheffman y Appelbaum (1982), Caps. 2 y 3.

²⁸ Para una introducción, véase, por ejemplo, A. I. Ogus (1994), capítulo 4.

REFERENCIAS

Besanko, D., S. Donnenfeld and L. White (1987) Monopoly and quality distortion: effects and remedies. *Quarterly Journal of Economics* 102:743-768.

Corte Constitucional de la República de Colombia (1995) Sentencia No. 252 de 1995. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes. Bogotá. Mimeo.

Diewert, W.E. (1996), Comment on CPI Biases. *Business-Economics*, 31(2), April, pp. : 30-35.

DNP-UNICEF (1995) Logro Escolar y Factores Asociados: Saber. Mimeo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Eatwell, J., M. Mullgate and P.Newman (eds.) (1989) *The New Palgrave: Allocation, Information and Markets*. New York: W.W. Norton.

Econometría (1996) Estudio de Costos de la Educación Privada en Colombia. Mimeo. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Gertler, Paul and Paul Glewwe (1992), The Willingness to pay for Education for Daughters in Contrast to Sons, *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, No. 1: 171-188.

——— (1992), The Willingness to pay for improvements in School Quality: Evidence from Ghana in Van De Walle Dominique and Kimberly Nead (eds.) *Public Spending and the Poor* (1992). New York: John Hopkins University Press for the World Bank.

Gomes-Neto, J.B. and E.A. Hanushek (1994) Causes and Consequences of Grade Repetition. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 43(1):118-148.

Gordon, R.J. (1992) Measuring the Aggregate Price Level : Implications for Economic Performance and Policy, NBER Working Paper 3969.

Grossman, S., y O. Hart. (1986). The cost and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration, *Journal of Political Economy* 94:691-719.

Hart, Oliver (1989). Incomplete Contracts en Eatwell, J., M. Mullgate and P.Newman (eds.) (1989).

Hanushek, Eric A. and Victor Lavy (1993) Dropping Out of School: Further evidence on the Role of School Quality, Working Paper Series #345, Rochester Center for Economic Research. Harbison, R.W. and E.A. Hanushek (1992) Educational performance of the poor: Lessons from rural northeast Brazil. New York: Oxford University Press.

Hasbison R.W. and E.A. Hanushek (1992) Educational performance of the poor: Lessons from rural northeast Brazil. New York: Oxford University Press.

-
- Hausman, J.A. (1994) Valuation of New Goods under Perfect and Imperfect Competition. MIT Department of Economics Working Paper : 94-21.
- Heckman, J., A. Layne-Farrar y P. Todd. Does Measured School Quality Really Matter? An Examination of the Earnings-Quality Relationships. NBER Working Paper #5274 and #5288.
- Laffont, J.J. y J. Tirole (1993) A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge: MIT Press.
- Loera y McGinn (1995). La Repitencia de Grado en la escuela primaria colombiana. Serie Estudios, Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Londoño, Juan Luis (1996a) Prólogo de Vélez (1996a).
- Melo, J.O. (1994) Intervención en el Simposio sobre la relación Estado-educación, Universidad Eafit, mimeo, Medellín.
- MEN(1994) Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), Bogotá.
- MEN (1996) Manual de Evaluación y clasificación de establecimientos educativos privados para la definición de tarifas educativas. Serie: Guías. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Molina, Carlos Gerardo, Mauricio Alviar y Doris Polania, Fedesarrollo (1993). «El gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia», mimeo.
- Ogus, A.I. (1994) Regulation: Legal Form and Economic Theory. New York : Oxford University Press.
- Psacharopolous, G. y E. Vélez (1992) Schooling, Ability and Earnings in Colombia, 1988. Economic Development and Cultural Change, 40(3).
- Sánchez, F. y Núñez (1995) ¿Por qué los niños pobres no van al colegio? Archivos Macroeconómicos, Bogotá: Unidad de Análisis Macroeconómico, Departamento Nacional de Planeación.
- Scheffman, E.A. and, E. Applebaum (1979) Product Reliability, warranties and producer liability and advertising. Mimeo.
- (1982) Social Regulation in Markets for Consumer Goods and Services Ontario Economic Council Research Studies, Toronto: University of Toronto Press.
- Schmalensee, R. (1970). Regulation and quality: a selective survey. Economic Inquiry 9: 177-196.
- Su, T. (1975). Durability of consumer goods. American Economic Review 65: 148-157.
- Swan, P. (1970a). Market structure and technological progress: the influence of monopoly on product innovation. Quarterly Journal of Economics . 84: 627-638.
- Swan, P. (1970b). Durability of consumer goods. American Economic Review. 60: 884-887.
- Tenjo, J. (1993) Educación, Habilidad, Conocimientos e Ingresos. Planeación y Desarrollo: 24(diciembre). pp.: 103-132.
- Vélez, C.E. (1996) Gasto Social y Desigualdad: Logros y Extravíos. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación- Misión Social.
- Williamson, O. (1975) Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications.
- Williamson, O. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press.
-