

## EN LA EDUCACION, LO CLAVE SON LA ADMINISTRACIÓN Y LOS INCENTIVOS

Jairo Nuñez  
CEDE, Universidad de los Andes

Después de la ampliación de la cobertura y la generalización del acceso a la educación básica, recientemente se ha visto la necesidad de impulsar programas para mejorar la calidad de la misma. Los resultados de las pruebas SABER para 1997 indicaban que en secundaria una cuarta parte de los estudiantes en colegios públicos no superaba el mínimo en las pruebas de lenguaje. El Ministerio ha identificado que el 81% de los departamentos tienen bajo desempeño en el ICFES. La baja calidad también se manifestó en el Third International Maths and Sciences Study de 1997 para alumnos de secundaria, tanto pública como privada. Colombia aparece de 39 entre 40 países. De acuerdo a un estudio del DNP, los niños no alcanzan los objetivos curriculares establecidos por el país ni los estándares internacionales para los mismos niveles. Un estudio del Banco Mundial señala que en primaria los niños colombianos aprenden menos de la mitad de lo que deberían, de acuerdo al currículo vigente.

Los resultados de las pruebas del ICFES en 1999 para colegios de calendario A arrojaron un promedio nacional de 256 –sobre un máximo de 400. Los estudiantes de colegios privados superaron a sus pares de los públicos en 18.3 puntos. Tan solo el 10% de los estudiantes de colegios públicos logró un puntaje de al menos 300, el mínimo exigido en las mejores universidades (Gráfico 1). Si se considera que los estudiantes de colegios privados generalmente no trabajan, pertenecen a hogares más educados, tienen acceso a mejores útiles y ayudas escolares y asisten a colegios con mejores instalaciones, este resultado en sí mismo no es muy diciente.

En un reciente trabajo del CEDE de la Universidad de los Andes (“Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?” por J. Nuñez, R. Steiner, X. Cadena y R. Pardo) se determina el efecto sobre el logro educativo de estudiar en un determinado tipo de colegio utilizando una novedosa metodología que ya tiene en cuenta las características de los individuos, del hogar, los años de educación de los docentes y la infraestructura del colegio (las llamadas “características observables”). La metodología permite establecer qué parte de la diferencia en el logro escolar (los 18.3 puntos en 1999) se explica por “características observables” y qué parte queda para ser explicada por elementos no observables. Estos últimos incluyen los diferentes incentivos con que operan los colegios públicos y privados y las formas diferenciales de administración. De

acuerdo al estudio, una vez se tienen en cuenta las “características observables” subsiste una diferencia de 13.4 puntos a favor de los privados (Cuadro 1, parte superior). Al discriminar entre zonas urbanas y rurales, en términos generales se mantienen los resultados del nivel nacional.

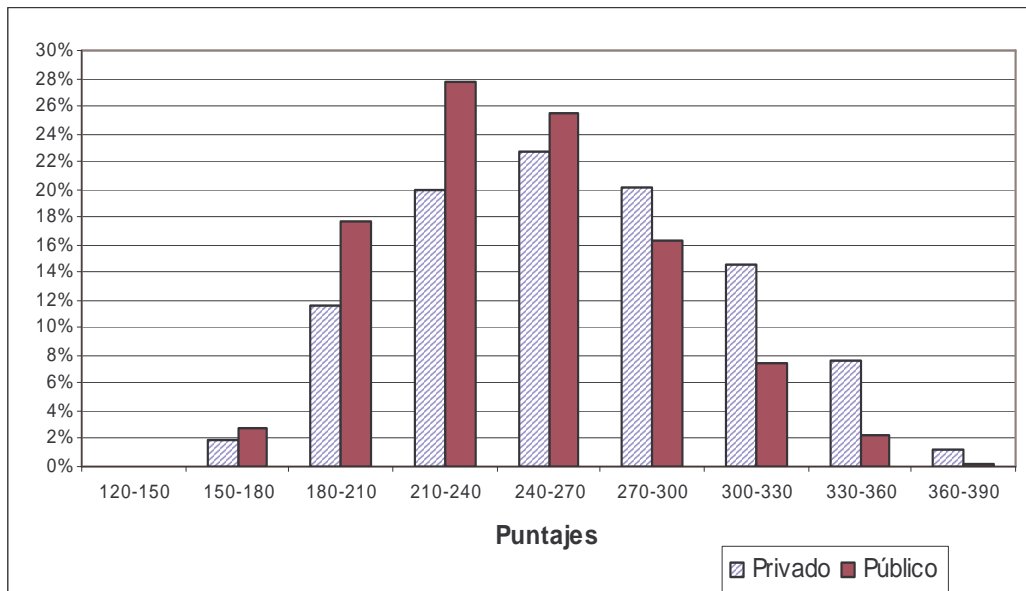
Al hacer el análisis por niveles de ingreso, el estudio del CEDE destaca dos hechos. Primero, para los dos tipos de colegios los ICFES mejoran a medida que aumenta el nivel de ingreso (con una tendencia decreciente para los colegios públicos en los rangos altos). Segundo, para estudiantes cuyos ingresos familiares son inferiores a un salario mínimo (rango que incluye al 21% de los que asisten a colegios públicos y al 8% de los que van a colegios privados) los resultados en el ICFES son 3 puntos más altos en la escuela pública. Este resultado se revierte a partir de hogares con ingresos superiores a 1 salario mínimo (Gráfico 2). Valga decir, sólo en el nivel de ingreso más bajo (que cobija apenas a una quinta parte de quienes asisten a la escuela pública) resultan los colegios públicos mejores que los privados en términos de ICFES.

Qué explica la diferencia entre educación pública y privada? De acuerdo al estudio del CEDE, una posible respuesta está en los incentivos prevaecientes en la carrera docente y en la forma de asignar recursos y competencias. Valga decir, logros académicos diferenciales basados en la mayor discrecionalidad de los planteles privados para nombrar y ascender docentes y para asignar los recursos de acuerdo a necesidades particulares. Lo ideal para confrontar esta hipótesis sería comparar los colegios públicos tradicionales con los públicos por concesión recientemente introducidos en algunas ciudades. Así, se compararían colegios públicos cuya única diferencia es que unos son administrados por el sector público, otros parcialmente por el privado. Puesto que este esquema es reciente, sus efectos aun no se han plasmado. Una alternativa consiste en utilizar información sobre “educación contratada” en los 36 municipios donde ella funciona. Se trata de un acuerdo entre la Iglesia y el Estado en el que aquella administra parte de la educación pública, siguiendo pautas oficiales. En estos municipios la educación contratada arroja mejores resultados que la pública —que en muchos casos opera bajo la modalidad de Escuelas Nuevas—y mucho mejores que la privada (Cuadro 1, parte inferior). Estas diferencias se mantienen después de tener en cuenta las “características observables”. Ello apoya la tesis de que el factor determinante no es si la educación es pública o privada, sino los incentivos y la administración bajo los cuáles cada una se presta. Colegios públicos administrados con injerencia privada arrojan

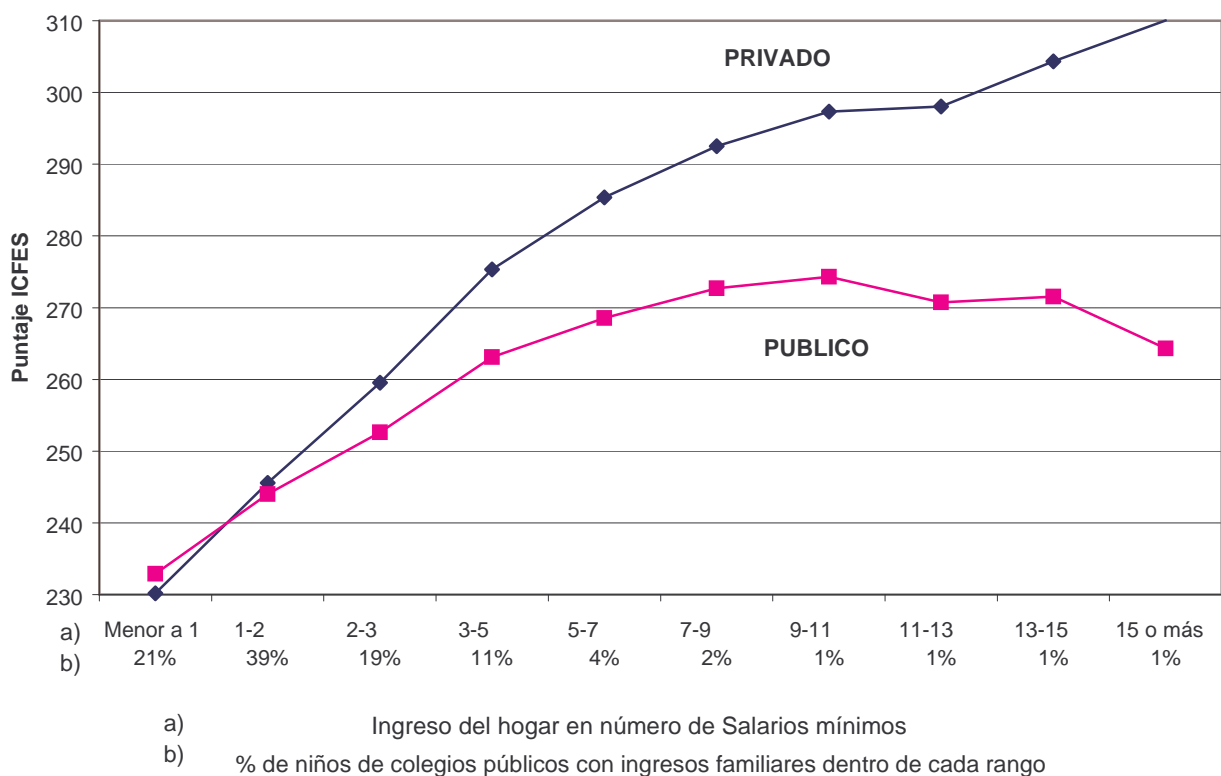
buenos resultados, evidencia de que la articulación de lo público y lo privado es una alternativa para mejorar la calidad.

La normatividad vigente sugiere que la educación pública tradicional opera bajo esquemas de asignación, remuneración, promoción y traslado de maestros que no son apropiados. El sistema imperante debe ser reformado. El estudio del CEDE apoya la idea de que las reformas deberían incluir la adopción por parte de la escuela pública de algunas prácticas propias de los colegios privados, tales como la evaluación de maestros y la revisión de los esquemas de promoción de docentes.

**Gráfico 1. Porcentaje de estudiantes por puntaje en el ICFES y por tipo de colegio**



**Gráfico 2. Puntaje en el ICFES por niveles de ingreso**



**Cuadro 1. Diferencias en el ICFES entre tipos de educación**

| Tipo de educación              | Diferencias observadas | Diferencias explicadas por características observables | Diferencias explicadas por características no observables |
|--------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Nacional (Privada vs. Pública) | 18.3                   | 4.9                                                    | 13.4                                                      |
| Urbano (Privada vs. Pública)   | 17.6                   | 3.6                                                    | 14                                                        |
| Rural (Privada vs. Pública)    | 18.3                   | 9.3                                                    | 9                                                         |
| Contratada vs. Pública         | 7.1                    | 2.2                                                    | 4.9                                                       |
| Contratada vs. Privada         | 18.3                   | 6.9                                                    | 11.4                                                      |