

“CALIDAD Y COSTOS EN LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA, MIRADA A COLEGIOS PÚBLICOS, PRIVADOS Y EN CONCESIÓN”¹

CONCESSION SCHOOLS, EXPENDITURE ON EDUCATION,
QUALITY OF EDUCATION, PUBLIC INVESTMENT.

*Miguel Ángel García
Camilo Andrés Torres Campos
David Zuluaga Gómez**

RESUMEN

En el presente artículo se pretende realizar un análisis en relación a la división de la educación en Colombia la cual está dividida entre colegios públicos, privados y en concesión, se presenta un comparación entre los costos que tiene la educación e inversión que tiene el estado por estudiante anualmente. Adicionalmente, hay una comparación entre la inversión que tiene los países desarrollados, los países de la región y Colombia en relación de la educación mostrando el poco nivel de inversión que tiene el país. Finalmente, se hace una comparación entre los colegio públicos, privados y en concesión en relación a su calidad con respecto a los resultados de las pruebas Saber 11 de septiembre del 2014 para poder hacer una evaluación de la efectividad en la calidad de los colegio en concesión dado que a nivel monetario representan una disminución grande de costos.

¹ Los errores, omisiones, opiniones y cálculos contenidos en este documento son responsabilidad única y exclusiva de los autores.

* Estudiantes de Economía, Universidad Santo Tomás.

Palabras clave: Colegios en concesión, gasto en educación, calidad de la educación, inversión pública.

ABSTRACT

This article aims to make an analysis concerning the division of education in Colombia which is divided between public, private and concession schools, a comparison is made between the costs of education and the investment the state has annually per student. Additionally, there is a comparison between the investment of developed countries, countries of the region and Colombia regarding education showing the low level of investment the country has. Finally, a comparison is made between public, private and concession schools is made in relation to their quality with regards to the results of the examinations Saber 11, in September 2014 to make an assessment of the effectiveness of the quality in concession school since at monetary level they represent a large cost reduction.

Keywords: Concession schools, expenditure on education, quality of education, public investment.

Clasificación JEL:

I2, I20, I21, I22

Introducción

En Colombia actualmente hay 3 modelos de colegio. Uno de ellos es el privado, el cual costea sus gastos con base en las cuotas e ingresos que recibe por parte de sus alumnos. En estos colegios se sigue una combinación entre unos currículos fijos que están implementados por el Ministerio de Educación y otro flexible, en el cual cada institución educativa decide cómo tomarlo. Los profesores, maestros y directivos son escogidos a criterio de la misma institución. En segundo lugar están las instituciones de corte público, que son aquellos centros financiados y gestionados por completo por el Gobierno, dependientes del Ministerio de Educación. Los profesores que trabajan en estos centros de origen público han debido pasar una prueba previa para garantizar su capacidad para el cargo. (Gestiomedia Informática SL).

Finalmente, los colegios en concesión o concertados, son colegios fundados por individuos de procedencia privada, pero que reciben subvenciones o ayudas del Gobierno, lo que los transforma en híbridos entre públicos y privados que tratan de ofrecer lo mejor de cada modelo. Por regla general, suelen realizar una meticulosa selección de profesorado para tratar de ser más competitivos dentro de su área. (Gestiomedia Informática SL).

En Colombia, principalmente en Bogotá, desde los años 1999 y 2000 se implementó el modelo de colegios por concesión, con el cual se busca llegar con una educación de calidad a zonas marginales de la ciudad. Con un esquema que no significa para los estudiantes costos adicionales y aprovecha la experiencia y la calidad en la gestión educativa del sector privado, el modelo por concesión busca fortalecer la calidad de la educación. (Ministerio de Educación).

Un colegio en concesión es un colegio que se entrega, para su administración y manejo, a particulares que demuestren experiencia y calidad en la gestión educativa y administrativa, en donde el Estado es dueño de la planta física y da el permiso para que los privados lo usen con ciertas garantías de la calidad de su educación y manejo. La experiencia se inició con 23 colegios construidos y dotados por la administración de Bogotá, los cuales fueron entregados por esta en concesión a entidades privadas entre 1999 y 2002, previa licitación pública (Ministerio de Educación). Esto genera una disminución de cargas administrativas para el Estado y una disminución en sus gastos de operación, gracias a que en los colegios en concesión se trabaja con el sistema privado de administración, busca la eficiencia; mientras que, por su parte, en los colegios públicos muchas veces los gastos son gracias a procesos administrativos que no son 100% necesarios.

Los colegios en concesión actualmente trabajan en sectores de estratos 1 y 2 de Bogotá algunos de los concesionarios que operan en este momento son Cafam, Colsubsidio, Calasanz, Salesiano, el Nuevo Retiro, La Salle, Fe y Alegría y la Alianza Educativa, que está conformada por la Universidad de los Andes y los colegios Nueva Granada, San Carlos y Los Nogales. (Ministerio de Educación). Este sistema ha estado en constante observación, tanto para el Estado como para los medios, y tiene tanto sus ventajas como sus desventajas.

Educación pública y en concesión en Colombia

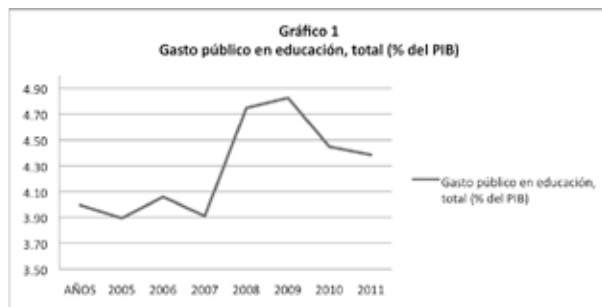
Gastos y financiación

En Colombia la financiación de la educación, tanto netamente oficial (pública) como la de concesión, se hace por

medio del gasto público. Este se ha incrementado sostenidamente en los últimos años, pasando de ser 2,5% del PIB en 1990 a 4,1% del PIB en 1997. La participación de educación en el presupuesto nacional es superior al 20%. A esto se añade el financiamiento educativo privado, alrededor de un 3,6% del PIB, el cual se concentra principalmente en educación secundaria y superior. (Villa & Duarte, 2002). Actualmente este valor está entre el 3,9 y el 4,4% del gasto público del porcentaje del PIB, según el Banco Mundial.

Gráfico 1.

Gasto público en educación, total (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Claro está que, aunque en los últimos años se han producido disminuciones en el porcentaje del gasto en educación a nivel del porcentaje del PIB, en términos monetarios ha tenido un constante aumento gracias a que el PIB real de Colombia ha tenido un aumento favorable. Esto se puede constatar en el gráfico 2, donde se observa que para el año 2005 el gasto en salud representaba 5,5 mil millones de dólares, un 4% del PIB, y para el año 2011, aunque solo representaba un valor porcentual de 4,35% del PIB, su valor monetario es superior a 8,8 mil millones de dólares, lo cual lo deja en el nivel monetario más alto que ha tenido el gasto público en educación en los últimos años.

De la forma en la que se asigna el gasto en la educación, cerca del 40% de los fondos públicos se asignan a educación primaria, un 30% para la educación secundaria, 16% para la educación superior y el resto para la administración sectorial. Cerca del 90 % del presupuesto educativo se destina al pago de salarios, menos de 1% es utilizado para financiar dotaciones de materiales. (Villa & Duarte, 2002).

Gráfico 2.

Gasto en educación USD\$ a precios constantes de 2005.



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Causas del sobre costo de la educación pública en Colombia

Al mirar el gran porcentaje que se usa del gasto público en educación para el pago de salarios, y el efímero porcentaje a financiar de las instituciones, podemos deducir que el sector de la educación pasa por un problema fuerte de administración.

Duarte y Villa señalan que las deficiencias en cobertura, equidad y calidad en la educación colombiana son menos resultado de la escasez de recursos para el financiamiento, que de las limitaciones existentes para una

buena gestión del sector. Los estudios concluyen que el inadecuado esquema de asignación de los recursos financieros, la deficiente gestión en los diferentes niveles organizacionales existentes (municipios, departamentos y distritos y el MEN) y la forma como se manejan las escuelas han generado condiciones poco propicias para que el país avance en la educación de su población. (Villa & Duarte, 2002).

En otras palabras, los arreglos institucionales bajo los cuales operan los servicios educativos estatales se han convertido en un obstáculo para el desarrollo del sector. Los estudios afirman que, si no se transforman esos modelos de gestión y ese contrato, el sector seguirá demandando crecientes recursos sin que los aumentos en la financiación tengan un impacto significativo en la calidad y los niveles de cobertura. (Villa & Duarte, 2002).

Para Jairo Núñez, Roberto Steiner, Ximena Cadena y Renata Pardo (2002) el problema está más relacionado con el manejo y ellos lo toman por el lado de la normatividad del sector educativo, que está permeada por procesos de negociación entre el Gobierno y el sindicato de educadores. Según Freeman (1986), los sindicatos en el sector público tienen un fuerte poder de negociación debido a que, en la mayoría de los casos, no existe un sustituto en la provisión del servicio (Freeman, 1998).

En general, buscan mejorar y estandarizar las condiciones laborales, proteger la estabilidad laboral y desplazar la curva de demanda de trabajo hacia la derecha, aumentando no solo los salarios -único objetivo de los sindicatos privados-, sino además presionando aumentos en el empleo y en el presupuesto asignado a su actividad. (Nuñez, Steiner, Cadena, & Pardo, 2002).

La evidencia para Colombia es consistente con estas características. El marco legal que regula al sector educativo es bastante complejo y el contenido de las principales normas refleja un proceso de negociación política. Dentro de los objetivos que persigue el sindicato de maestros (FECODE) se destacan: mantener la unidad de la Federación, lograr mayor participación en las decisiones en materia educativa y garantizar a sus miembros estabilidad laboral y pago oportuno de salarios y prestaciones (Nuñez et al., 2002).

Todo esto produce unos problemas fuertes de administración, los cuales son difíciles de manejar; además de todo esto, el Estatuto Docente promueve la inflexibilidad e inmovilidad, lo cual amplía la brecha entre municipios. Existe una deficiente asignación de maestros a nivel regional, siendo escasos en las áreas donde más se necesitan. Además, presentan tasas de migración muy inferiores a los demás trabajadores. Las condiciones salariales son homogéneas para cada grado del escalafón. Ello tiende a reducir el esfuerzo personal. (Nuñez et al., 2002). Todo esto genera también problemas de planeación, ya que se puede ver que en los resultados de las pruebas Icfes hay una gran brecha entre regiones, las ciudades principales tienen mayores puntajes y las zonas vulnerables del país ocupan los peores puestos. Esto lo puede explicar la falta de profesores que hay en esas regiones, debido a la poca movilidad que hay en este sector. Pero cabe resaltar que factores como el de ingresos familiares, niveles de nutrición, problemas familiares y de trabajo de menores también son fundamentales para conocer y entender el desempeño de los estudiantes, esto también responde algunas inquietudes con relación a los colegios públicos y privados, pues en estos últimos los niños y jóvenes tienen unas condiciones sociales favorables las cuales hacen que su desempeño educativo sea mucho mejor.

Costos de estudiantes en Colombia

Hablando en términos económicos, los colegios distritales (oficiales) tienen costos mucho más elevados que los colegios en concesión. Esto ocurre porque en dichas instituciones se paga mucho menos al personal, lo cual ha generado problemas y altercados con el sindicatos de profesores. En el año de 1999 empezó el programa piloto de colegios en concesión en Bogotá, que fueron evaluados en \$ 950.000 pesos por año. Estos precios se ajustarían año tras año por el IPC, según la SED (Secretaría de Educación del Distrito), para el año 2014 el valor que tiene un estudiante en un colegio en concesión que estudia en un horario continuo (40 horas semanales) tiene un costo de 2.050.718 pesos, mientras que este mismo estudiante en un colegio del distrito tiene un costo anual de 3.696.911. Esto muestra que un colegio en concesión le ahorra al Estado colombiano \$1.646.193 anualmente, además de que los colegios en concesión tienen mayor inversión en material didáctico y de uso educativo hacia sus estudiantes.

Además, al entregar un colegio en concesión el Estado disminuye sus responsabilidades, y sus costos en más de un 30%. La SED presentó al Concejo Distrital los datos anteriores, además de otros rubros para comparar las dos canastas. Por ejemplo, en los colegios en concesión, el costo del componente humano (directivos, docentes y personal de apoyo) es de \$1.121.742, mientras que en los colegios distritales donde funciona 40x40 este costo es de \$2.027.264. (Pérez Martínez, 2014).

Con estos resultados es claro que el ahorro de los colegios que se dan en concesión ocurre por disminuciones de los costos administrativos, los cuales resultan de pagarles menos a sus empleados (docentes, coordinadores, resto

del personal), además de que, según la SED, los colegios en concesión también resultan más económicos en cuestiones de alimentación escolar, materiales académicos, transporte y otros; esto puede ocurrir gracias a que, al estar manejados por particulares, estas instituciones tienen mucho más control en sus celebraciones de contratos, lo cual hace que sus compras institucionales sean mejor hechas, creando un mejor servicio y un menor precio de los contratados anteriormente.

Aunque no todo es positivo para los colegios en concesión. De hecho, la Federación de Maestros y Educadores FECODE está en contra de este sistema educativo, pues consideran que las políticas neoliberales favorecen al sector privado y le generan más poder, mientras que el Estado disminuye su participación y su poder de mando en este derecho fundamental.

Los profesores primero piden que se les pague igual que lo hacen en los colegios distritales, ya que en los colegios en concesión no se les paga el salario de acuerdo al escalafón, por lo que estos tienen unos costos de administración mucho menores a los colegios distritales. Otra de las críticas a los colegios en concesión es que, según los maestros y educadores, los colegios distritales en la ciudad de Bogotá tienen la suficiente capacidad para recibir a toda la población estudiantil de la ciudad, por lo que piden una mejor reasignación de los estudiantes, ya que muchos colegios en la ciudad que se quedan con cupos. Al respecto, FECODE propone que el distrito transporte a sus estudiantes de localidades donde no hay suficientes colegios públicos a algunas donde los colegios tengan cupos, lo cual generaría mayores costos, además de potencial disminución del bienestar de los estudiantes.

Gastos en educación en el mundo

Irónicamente en Colombia se está buscando una disminución de los costos de educación para el Estado, pero, de los 40 países que suministran información a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre cuánto invierten por niño-año en educación primaria y secundaria, Colombia ocupa el puesto 39. Para hacer una comparación, la OCDE, en su Panorama de la Educación 2014 sostiene que en Estados Unidos se gastaron 10.958 dólares año por estudiante en primaria y 12.731 en secundaria. En Colombia gastamos 1.094 y 1.164 dólares, respectivamente. (Pérez Martínez, 2014).

En este informe también se destaca que los países de la región gastan al año por niño en primaria y secundaria dos y hasta cuatro veces más que Colombia: Chile, 4.551 y 4.495 dólares respectivamente; México, 2.622 y 2.693 dólares; Argentina, 2.167 y 3.034 dólares; Brasil, 2.349 y 2.662 dólares. Los colegios en concesión apenas pasan de 1.000 dólares al año. (OECD, 2014).

Evaluación de la calidad de la educación a partir de los resultados de la prueba Saber 11.

Tabla 1: Datos de 15 colegios de Bogotá D.C. (Posición, evaluados y promedio de pruebas SABER 11).

| COLEGIOS | POSICION | EVALUADOS | MEDIA (SABER 11) |
|---|----------|-----------|------------------|
| COLEGIOS PRIVADOS | | | |
| AGUSTIANO CIUDAD SALITRE | 28 | 114 | 72,75 |
| COL SAGRADO CORAZON DE JESUS BETHELEMITAS | 69 | 102 | 69,53 |
| GIMNASIO LOS ANDES | 90 | 110 | 68,44 |
| COLEGIO ANGLOAMERICANO | 7 | 166 | 76,87 |
| COLEGIO SANTO TOMAS DE AQUINO | 156 | 125 | 66,55 |
| Promedio | | | 70,828 |
| COLEGIOS PUBLICOS | | | |
| COLEGIO NACIONAL NICOLAS ESGUERRA | 736 | 187 | 58,83 |
| COLEGIO LA MERCED | 962 | 156 | 57,38 |
| CED LOS PERIODISTAS | 1365 | 104 | 55,4 |
| COLEGIO DISTRITAL REPUBLICA DE COLOMBIA | 1230 | 133 | 55,96 |
| COLEGIO NACIONAL ANDRES BELLO | 1592 | 120 | 54,61 |
| Promedio | | | 56,436 |
| COLEGIOS EN CONCESIÓN | | | |
| CED JAIME GARZON (ALIANZA EDUCATIVA) | 1385 | 113 | 55,33 |
| CED COLSUBSIDIO LAS MERCEDES | 2163 | 131 | 53,13 |
| CED CAFAM LOS NARANJOS | 2199 | 125 | 53,06 |
| CED CALASANZ (BUENAVISTA) | 1249 | 122 | 51,91 |
| CED COLSUBSIDIO TORQUIGUA | 1892 | 126 | 53,76 |
| Promedio | | | 53,438 |

Fuente: Revista Dinero. Elaboración propia.

Para el análisis de datos se tomaron 15 colegios de Bogotá, de los cuales 5 son privados, 5 públicos y los 5 restantes son concesionados. Estas instituciones tienen entre 100 y 190 estudiantes y se busca hacer una comparación con los resultados de las pruebas Saber 11 realizadas en septiembre de 2014, ya que han pasado más de 12 años desde que se concesionaron algunos colegios en Bogotá y, por tanto, se infiere que gran cantidad de estudiantes ha recibido su educación preescolar, básica¹ y media² completa en estas instituciones.

En la columna [Posición] se puede ver los privados llevan la delantera, ocupan importantes puestos teniendo una cantidad similar de estudiantes, algunas características adicionales son que son bilingües y dedican más de las 5 o 6 horas que utilizan los colegios públicos, además de la calidad y autoevaluación que da buenos frutos.

Figura 3. Promedio Pruebas Saber 2011.



Fuente: Revista Dinero. Elaboración propia.

1 Educación básica: está entre los grados 1° a 9°.

2 Educación media: son los grados 10° y 11°.

Por otra parte, los colegios públicos de Bogotá tienen mejores resultados en las pruebas Saber 11. La razón de esto es que, en Colegios como el Nacional Nicolás Esguerra y la Merced hay resultados mejores que en colegios como el Jaime Garzón, el cual es administrado por la Universidad de los Andes. Instituciones como la anterior, manejan horarios de clase similares a los de las privadas y, por tanto, los resultados no son tan satisfactorios como los de colegios públicos.

Se puede decir los colegios públicos que han tenido resultados buenos se caracterizan por tener antigüedad y trayectoria reconocida en el sector oficial; además, funciona mejor la autoevaluación, los trabajos en convivencia y el trabajo académico que se realiza.

Con lo expuesto anteriormente se muestra que hay retos por cumplir, pues a pesar de estar por debajo de una gran cantidad de colegios privados y públicos, los puestos que ocupan están por encima de la media y mediana³ nacional. Como afirma el Ministerio de Educación: «Este modelo ha presentado buenos resultados en algunos indicadores educativos», como lo son deserción y repitencia, con lo que se puede inferir que el acceso y cobertura cumple con las expectativas, pero en cuanto a calidad se tienen varias tareas por cumplir, como la garantía de calidad en la educación básica para poder tener resultados óptimos en educación media.

Todo lo anterior se justifica a partir de lo que se puede ver en la gráfica 3, donde es muy alta la media de los resultados de las Pruebas Saber en los colegios privados, que

³ Para las pruebas Saber 11 de septiembre de 2014 se tuvieron en cuenta 11801 colegios del país, lo colegios en concesión que están en el presente documento se ubican entre los puestos 1249 y 2199.

le sacan ventaja en aproximadamente 17 puntos a los colegios en concesión y estos, a su vez, están por debajo del promedio de los 15 colegios de la muestra que se tuvo en cuenta.

Tabla 2. Varianza de los colegios.

| TIPO DE COLEGIOS | VARIANZA |
|------------------|----------|
| PRIVADOS | 16,47212 |
| PUBLICOS | 2,81413 |
| EN CONCESION | 1,56397 |

Fuente: Revista Dinero. Elaboración propia.

Adicionalmente, se evaluó la varianza de cada uno de los tipos de colegios y se presentan unos resultados muy importantes, quemuestran nuevamente que los colegios privados están muy por encima de la media resultante, mientras que los colegios en concesión no tienen tanta dispersión como los privados. Esto confirma que está muy cerca a la media y sugiere que el reto es preparar más a los estudiantes para las Pruebas Saber y mejorar, a lo largo del tiempo, la calidad de la educación y el entorno social. Finalmente, los colegios públicos tienen una varianza mayor a la de los colegios concesionados, pero es muy baja respecto a la de los privados.

Conclusiones

En términos administrativos los colegios en concesión se pueden tomar como un gran éxito, ya que minimizan los costos de operación y funcionan igual, o muchas veces mejor, que un colegio oficial; pero en la educación no siempre la disminución de costos es mejor; de hecho, en Colombia es necesario aumentar en forma significativa el

gasto en educación por estudiante para poder crear una educación de calidad. En el país se han centrado más en cobertura, por lo cual se busca disminuir costos pararepartir los ingresos entre más personas, a costa de sacrificar la calidad de la educación, lo que se ha visto reflejado en las pruebas Pisa, cuyos resultados muestran la baja calidad de la educación en el país. Incluso los mejores puntajes en esa prueba del país son comparados con los peores puntajes de países como los de Japón o Noruega.

La educación no se debe considerar como una mercancía normal de libre comercio, aunque es bueno dejar alguna parte de la obligación a los entes privados para que se encarguen de ellas, es necesario tener un constante control que se centre en mirar la calidad de las instituciones.

Los colegios en concesión son un buen mecanismo para generar eficiencia a los colegios públicos del país, ya que elimina algunos gastos administrativos, claro está que es muy importante que el dinero dirigido hacia la educación esté más centrado en inversión y en recursos para los estudiantes y no en pagos de administración, como se hace actualmente.

Adicionalmente, con los resultados estadísticos encontrados se puede ver que las concesiones no tienen los resultados esperados, por ello es necesario trabajar en mejorar la calidad a corto plazo y que esto se evidencie en los resultados de las Pruebas Saber.

También es necesario conocer las experiencias de los colegios públicos que han tenido mejores resultados que los de concesión para observar cómo son los procesos de aprendizaje, a fin de tomarlos en cuenta. Cabe anotar que los colegios públicos tienen menos horas de clase y se supondría que la calidad educativa es inferior, pero como se mostró, no es así.

Finalmente, tener en cuenta los procesos de evaluación y autoevaluación para mejorar el nivel académico, además de que las entidades pertinentes estén vigilando no solo la cobertura la cual es buena-, sino también la calidad para evaluar que colegios, está gastando de forma adecuada los dineros públicos, cuyos resultados se están representando en pruebas académicas como las Saber 11.

Referencias

- Freeman. (1998). Unionism & licensing of public teachers: Impact on wages and educational output. *When Public Sector Workers Unionize*, Gestimedia Informática SL. Colegios públicos. Recuperado de <http://www.topcolegios.com/colegios-publicos.html>
- Ministerio de Educación. Colegios por concesión, un modelo para fortalecer la calidad. Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/printer-153912.html>
- Nuñez, J., Steiner, R., cadena, x., & Pardo, R. (2002). ¿Cuales colegios ofrecen mejor educacion en colombia? *CEDE, Universidad De Los Andes*,
- OECD. (2014). Education at a glance 2014. Recuperado de <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>
- Pérez Martínez, Á. (2014). ¿Colegios por concesión: Qué tan buena estrategia es? Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7928-colegios-por-concesion-qu%C3%B3n-qu%C3%A9-tan-buenos-son-a-estrategia-es.html>
- Villa, L., & Duarte, J. (2002). LOS COLEGIOS EN CONCESIÓN DE BOGOTÁ, COLOMBIA: UNA EXPERIENCIA INOVADORA DE GESTIÓN ESCOLAR REFORMAS O MEJORAMIENTO CONTINUO. *BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA*.