

La política de educación en Colombia 1957-2004

Felipe Barrera O.¹

I. INTRODUCCIÓN

Siete años en promedio era la escolaridad de un colombiano en 1996 según la Encuesta Nacional de Hogares de ese año. En el 2004 ese número había crecido ligeramente para ubicarse por encima de ocho años. Este crecimiento refleja acciones realizadas durante varios años de políticas educativas. A todas luces, es un crecimiento lento e insuficiente.

Para explicar este ritmo lento de acumulación, quisiera proponer una hipótesis que se ajusta a las acciones de las políticas del sector. Durante casi toda

la década de los sesenta el país realizó una política de gran envergadura para aumentar la educación primaria. Por el contrario, se dejó en manos del sector privado la cobertura de educación secundaria. Este sector absorbió de manera eficiente la educación de los hogares con mayores ingresos y la educación pública secundaria no pudo responder a la creciente presión de los alumnos de bajos ingresos que terminaban primaria. Se generó así una composición de calidad perversa en el sector. La razón es simple y poderosa. La calidad de la educación depende no solo del colegio sino también, y de forma importante, de los hogares de los estudiantes. Los colegios privados comenzaron a tener buena calidad y los públicos no. Por otro lado, la deserción del sistema depende en forma significativa de la calidad: un alumno no motivado o con un mal profesor tiene una mayor probabilidad de salir del sistema. De esta forma, se generó un cuello de botella en el paso de educación primaria a secundaria, y los alumnos de bajos ingresos que podían acceder a esta no duraban mucho tiempo en el sistema. Por lo tanto, esta dinámica de educación conllevó a que los años promedio de educación tuvieran un bajo ritmo de acumulación.

¹ Subdirector Temas Sociales, Fedesarrollo. Este trabajo resume algunos apartes del artículo "Educación Básica: Opciones futuras de política" realizado para la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en compañía de Camilo Domínguez, investigador de Fedesarrollo. Asimismo, una invitación generosa por parte de Uniandinos para hablar sobre educación me permitió pensar en algunas de las ideas que expongo. Por último, un trabajo para la Secretaría de Educación del Distrito me permitió pensar en políticas de transferencias condicionadas y costos de oportunidad de educación. Quisiera agradecer los agudos comentarios de Carlos Caballero a una versión anterior de este escrito.

Romper el ciclo de baja calidad en la educación pública es muy difícil. Mas adelante se presenta evidencia indirecta de que acciones tomadas a principios de los noventas en términos de calidad podrían haber tenido efectos positivos, y que desde ese entonces comenzó a aumentar la demanda de educación pública. Por su parte, la recesión de 1999 pudo acelerar el aumento de la demanda de educación pública. Estos dos efectos impulsaron un ciclo virtuoso de aumento en la calidad de educación pública, mayor demanda de parte de hogares con mayores ingresos, y por consiguiente, un nuevo ciclo de aumentos en calidad.

Este escrito se divide en cuatro secciones además de esta introducción. En la siguiente sección se hace un breve recuento de las principales políticas del país desde el inicio del Frente Nacional hasta nuestros días. En las siguientes secciones se discuten los principales logros de este conjunto de políticas. En la tercera sección se presenta una medida del acervo de educación que resume el impacto de las políticas entre 1957 y 1991. En la cuarta sección se discute la historia reciente de la educación a través de una medida que representa el flujo actual del capital humano. En la última sección se presentan consideraciones sobre los retos futuros de la política educativa y algunas opciones de política.

II. LAS PRINCIPALES POLÍTICAS EDUCATIVAS ENTRE 1957 Y 2004

Entre 1957 y 1966, el país realizó un gran esfuerzo por aumentar la tasa de escolaridad promedio de la población. En efecto, a partir del Plebiscito de 1957 el gasto en educación aumentó a 10% del Presupuesto Nacional, y en 1961 se diseñó una política para educación primaria mediante el Plan General de Desarrollo 1961-1970, el cual incluía la construcción de 22.000 aulas y la preparación de 10.000

maestros. Esta política tuvo continuidad durante todo el periodo. A mediados de los sesentas se implementaron políticas para aumentar la cobertura primaria en el campo, como fueron las Escuelas Unitarias, precursoras del sistema de Escuelas Nuevas. Por su parte, la política en educación secundaria consistió en intentar organizar el sistema (ciclo básico y diversificado), y el tema de la cobertura fue dejada en manos de los privados. En palabras del Ministro de Educación de 1959:

"La teoría general del auxilio en la educación puede decirse que se desprende universalmente de un hecho: el de que el Estado es el que debe otorgar la educación y financiarla. Pero como ningún Estado, por rico que sea, es capaz de financiar los estudios de todos los niveles, se ha reducido a la primaria su obligación y mantiene especies de institutos pilotos en otros niveles medio y universitario y técnico, como para fijar una referencia a la iniciativa privada. Sobre estos hechos auxilia a la educación privada, que le resuelve un problema que puede considerarse como de orden público" *Abel Naranjo Villegas, Memoria del Ministro de Educación al Congreso de 1959*, Bogotá, Imprenta Nacional.

Entre 1966 y 1982 la política educativa se enfocó en la solución de cuatro problemas fundamentales. En primer lugar, el problema de la cobertura primaria rural. En segundo lugar, el bajo acceso a educación terciaria (estudios universitarios, técnicos o tecnológicos). Tercero, los problemas del estatuto docente y del bajo número de maestros. Finalmente, comenzaron a aparecer problemas serios en la financiación del sistema y en las competencias entre los diferentes niveles administrativos (Gobierno Nacional, Departamentos y Municipios). Para enfrentar estos problemas, se ejecutaron varias políticas: expansión de las Escuelas Nuevas, expedición de un estatuto docente (Decreto 2277 de 1979), y la "nacionalización" del sistema, que consistió en el

traslado del pago de la carga de maestros a la Nación. Por otra parte, para la educación secundaria surgieron dos iniciativas "marginales", ampliar la experiencia de los Institutos Nacionalizados de Educación Media (INEM) para el ciclo final de bachillerato (1970-1974) y crear los Centros Auxiliares de Servicios Docentes para diversificar la secundaria.

A su turno, la política educativa durante el periodo 1982-1998 se caracterizó por la profundización de la descentralización y los intentos por solucionar estructuralmente el problema financiero. En 1986-1987 comenzó la descentralización educativa en la cual el Ministerio era el rector de las políticas y el Municipio la entidad encargada de implementarlas. El problema de la cobertura de secundaria comenzó a ser atacado sistemáticamente por medio de un programa de becas para estudiantes de bajos recursos (PACES) en 1991. En 1993, en desarrollo de la Constitución de 1991, se decretó la Ley 60, que organizó las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, y en 1994 se aprobó la Ley General de Educación. La obligatoriedad de educación se fijó en nueve años. A su vez, se comienzan a aplicar pruebas estandarizadas en alumnos de 3, 5, 7 y 9 grados en algunas partes del país, como paso fundamental para medir y aumentar la calidad. En 1996 se crea el Fondo Educativo de Compensación (FEC) para intentar cerrar la brecha entre los recursos del sistema y el pago de maestros.

En el periodo 1998-2005 se han puesto en marcha varias políticas críticas. En primer lugar, se creó el Sistema General de Participaciones, que organizó en una sola bolsa los recursos educativos y estableció las transferencias bajo un criterio de responsabilidad fiscal por parte de los municipios, en el cual los municipios son certificados por medio de índices de endeudamiento y solvencia. En segundo lugar, las transferencias de recursos comenzaron a ser

función del número de niños atendidos, y no del gasto histórico de nómina de las entidades educativas. Tercero, se expidió un nuevo estatuto docente, que dio más flexibilidad e hizo mayores exigencias a los docentes. Desde ese entonces, el problema de la calidad ha sido el centro de la política educativa. Por tal motivo, se generalizó la toma de pruebas estandarizadas y dentro del marco de la contratación de educación pública con privados, se le asignó un lugar especial a los criterios de calidad. Por otro lado, y fruto de la profundización de la descentralización, los municipios cada vez juegan un papel más activo y fundamental en la implementación de las políticas.

Como mencioné anteriormente, creo que la dinámica de acumulación de educación presentó un lado débil debido al limitado desarrollo de políticas masivas en secundaria, y, como consecuencia, en educación terciaria. En efecto, mientras que existió una política masiva de promoción primaria por varios años, la educación secundaria no tuvo lineamientos claros ni continuidad.

Las próximas dos secciones discuten estas grandes tendencias a la luz de las políticas presentadas en esta sección. Las políticas descritas anteriormente tienen como contrapartida medidas de acumulación de educación (acervo de años educativos) y de flujo (cobertura de las actuales cohortes en edad de estudiar).

El atraso en el sistema educativo implica actualmente un reto múltiple. En primer lugar, es crítico elevar la calidad en la educación básica (primaria y secundaria), especialmente en los hogares más pobres. Segundo, el gran esfuerzo de la política debería concentrarse en, por un lado, expandir la cobertura de secundaria hasta alcanzar la universalización (actualmente la cobertura está entre el 25% y

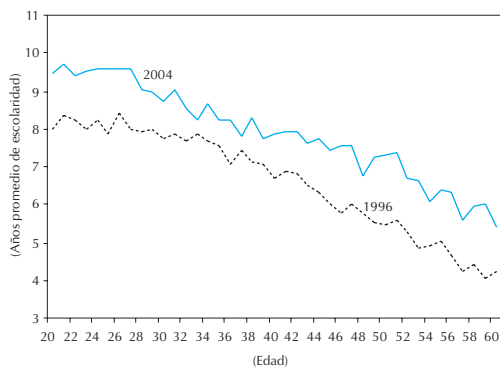
el 85%), y por otro lado, expandir la cobertura de preescolar, donde el reto es aún mayor como muestran los números de la próxima sección. Asimismo, el país debe hacer un doble esfuerzo para que simultáneamente se universalice la secundaria y aumente la terciaria.

III. LA HISTORIA MENOS RECIENTE: EL ACERVO DE EDUCACIÓN

Una medida que refleja la historia de las políticas durante el periodo 1957 a 1991 es la tasa promedio de escolaridad para individuos mayores de 21 años. El Gráfico 1 muestra el promedio por edad calculado a partir de la Encuesta Nacional de Hogares de 1996 (línea sólida) y la Encuesta Continua de Hogares de 2004 (línea punteada).²

La diferencia vertical entre edades corresponde al impacto de nueve años de políticas educativas. Por

Gráfico 1. AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD POR EDAD (Total nacional)



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE), cálculos de Fedesarrollo.

² Estoy muy agradecido con el Departamento Nacional de Planeación por los datos de las Encuestas, los cuales fueron entregados en el marco de la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

ejemplo, una persona que tenía 60 años en la Encuesta de 1996 (punto al extremo derecho del gráfico) tenía en promedio un poco más de 4 años de educación. Dicha persona entró al sistema educativo aproximadamente en 1943, lo cual supone que el individuo empezó a educarse cuando tenía siete años (1943=1996-60+7). De forma análoga, un individuo que tenía 60 años en la Encuesta de 2004, reporta tener en promedio un poco menos de 6 años de educación, lo que significa que entró al sistema educativo aproximadamente en el año 1951. La diferencia vertical entre las dos curvas es, por consiguiente, el impacto de políticas implementadas entre 1943 y 1951. Es decir, la política educativa entre 1943 y 1951 aumentó la educación promedio en 1,7 años.

Tal como se mencionó en la introducción, en promedio un(a) colombiano(a) mayor de 20 años tenía, según la Encuesta de 1996, cerca de siete años de educación, mientras que dicho número se situó ligeramente por encima de ocho en el 2004. Es decir, en promedio, entre 1996 y el 2004, la acumulación de educación aumentó aproximadamente en un año.

El gráfico anterior permite analizar, al tomar los datos por edad, las políticas de manera histórica. El gráfico muestra tres periodos diferenciados. Una primera etapa entre 1943 y 1963, en la que la diferencia entre las dos curvas es constante y de aproximadamente 1,7 años de escolaridad. Por consiguiente, cada nueve años de políticas educativas incrementaron el promedio de edad 1,7 años en promedio. El segundo periodo, entre 1963 y 1978, la diferencia se reduce y llega a ser 0,5 años por cada nueve años de política. Posteriormente, es posible identificar un periodo final entre 1978 y 1991, donde la diferencia se expande otra vez, inclusive por encima de los dos años promedio de educación.

Actualmente, un individuo que tiene 20 años de edad tiene en promedio 10 años de educación. Cada nueve-diez años de políticas están aumentando algo más de 1 año la educación promedio de los colombianos, lo que es un crecimiento insatisfactorio aún.

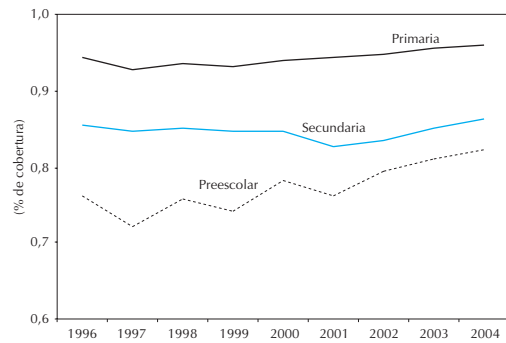
La expansión inicial de la educación coincide con dos políticas fundamentales. En primer lugar, el aumento en el Presupuesto Nacional al 10%, y en segundo lugar, el esfuerzo sobre educación primaria. Posteriormente, la etapa en la cual se disminuye el crecimiento de los años de educación ocurre cuando no existe una política clara y definida sobre expansión de la educación secundaria. El tercer momento viene cuando se presentan dos políticas puntuales: la expansión de los Centros Auxiliares de Servicios Docentes para diversificar la secundaria (en 1978) y, al final del periodo en 1991, el programa PACES.

IV. LA HISTORIA RECIENTE: LA DINÁMICA DE EDUCACIÓN

La cobertura es una medida de flujo que permite analizar lo que ocurre con las personas que están en edad de estudiar. El Gráfico 2 presenta la información sobre cobertura neta en las cabeceras, mientras que el Gráfico 3 hace lo propio con las áreas rurales.

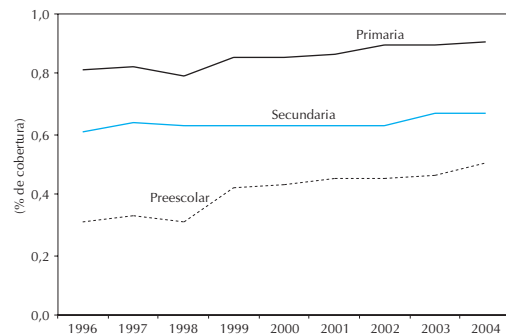
Unas palabras de cautela sobre los cálculos hechos. Por regla general, la tasa neta es el cociente entre las personas con cierto rango de edad que están asistiendo al sistema sobre el número de personas en ese rango de edad. Se asume que la educación primaria la comprenden el grupo de personas entre los 7 y los 11 años, mientras que secundaria las personas entre los 12 y 17 años. Los cálculos realizados para estos gráficos corrigen por individuos que son mas jóvenes para los rangos de edad supuestos

Gráfico 2. COBERTURA NETA (Cabeceras municipales: 1996-2004)



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE), cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 3. COBERTURA NETA (Áreas rurales: 1996-2004)



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE), cálculos de Fedesarrollo.

para cada nivel educativo. Por ejemplo, una persona con 9 años de edad que está en secundaria no se toma en cuenta para la cobertura neta de primaria. Similarmente, una persona de 16 años ya graduada tampoco entra en el cálculo de la cobertura neta de secundaria.

Los datos para cabeceras municipales muestran tres rasgos fundamentales. En primer lugar, la cobertura neta primaria es alta. En segundo lugar, la cobertura neta secundaria presenta una etapa inicial de es-

tabilidad (entre 1996 y el 2000), luego una disminución en el 2001, la que coincide con la crisis económica y finalmente una etapa de crecimiento a partir de 2002. Finalmente, la educación preescolar muestra una tendencia creciente en el largo plazo.

Por su parte, el Gráfico 3 muestra, primero, que la cobertura rural es significativamente más baja que la urbana en todos los niveles y segundo, que la cobertura en primaria crece lentamente y se aproxima al 100%. Ilustra además, que la cobertura neta en secundaria permaneció estable entre 1996 y el 2002, con crecimiento entre el 2002 y el 2004, y finalmente, que a pesar de los bajos niveles, una tendencia creciente a largo plazo en la cobertura de preescolar.

Los datos sugieren que el gran reto a mediano plazo es incrementar la cobertura secundaria y preescolar. El incremento de la cobertura secundaria reciente coincide con la implementación de la política de capitación. El objetivo de esta política es aumentar el número de niños atendido por profesor en aquellas partes del país donde este número es más bajo. Posiblemente, esta política está próxima de llegar a sus límites y requiere de medidas adicionales. Un menú de propuestas es presentado en la última sección.

Por otro lado, el comportamiento de largo plazo de la expansión de educación preescolar es fundamental. El preescolar puede tener impactos positivos sobre todo el sistema. En efecto, estudios recientes de la literatura de educación muestran que intervenciones tempranas, como preescolar de buena calidad, pueden aumentar la permanencia en el sistema y pueden tener efectos positivos sobre resultados académicos. Los motivos son variados: estudios de preescolar pueden tener impacto en los "mecanismos" de raciocinio de los(as) niños(as), ayudan a

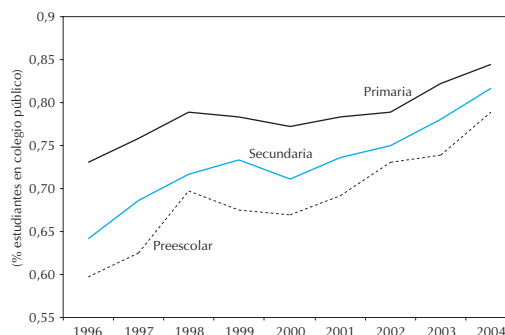
tener una socialización temprana, y, por lo general, están asociados con mejor nutrición que la del hogar, en especial para familias de bajos ingresos.

El Gráfico 4 presenta información sobre el porcentaje de personas que van a un colegio público. Allí se aprecian dos hechos sobresalientes. En primer lugar, que existe una tendencia de largo plazo hacia una mayor demanda por educación pública. En segundo lugar, esta tendencia está presente en todos los niveles de educación.

Los datos muestran que la tendencia creciente comienza en 1996, y luego se intensifica otra vez a partir del 2000/2001. Es importante hacer énfasis en que el fenómeno se observa inclusive con anterioridad a la crisis del 1999. Por supuesto, la recesión conllevó a acelerar el proceso. Sin embargo, el hecho que el fenómeno hubiese empezado antes de 1999 puede ser soporte de la tesis de que los hogares comenzaron a ver en la educación pública una opción similar a la privada en términos de calidad.

Es así como desde los inicios de la década pasada se tomaron decisiones concretas para aumentar ca-

Gráfico 4. PARTICIPACIÓN PÚBLICA POR NIVEL EDUCATIVO (Cabeceras municipales: 1996-2004)



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE), cálculos de Fedesarrollo.

lidad. Posteriormente, la crisis de 1998-1999 aceleró el aumento en la demanda por educación pública. Posiblemente hoy en día tenemos un fenómeno educativo muy importante, un círculo virtuoso de calidad: la calidad aumenta, esto atrae cada vez un número mayor de alumnos de hogares de ingresos altos, se genera una mayor mezcla en el sistema educativo y la calidad aumenta otra vez. Por supuesto, esto implica un reto crítico para el sistema público educativo en un futuro inmediato, y este es atender una mayor demanda sin sacrificar la calidad.

V. LA HISTORIA FUTURA: LOS RETOS DE POLÍTICA

Este breve recuento de la historia educativa del país plantea varios retos substanciales.

- El esfuerzo en educación del país tiene que estar centrado simultáneamente en incrementar la educación preescolar, secundaria y terciaria. El crecimiento de la educación no fue ordenado, y el rezago de secundaria implica simultáneamente atender la oferta terciaria. La política tiene que centrarse en incluir y retener en el sistema a una masa del 15%-20% de individuos en edad de secundaria. Estos individuos son los "marginales" y probablemente los más difíciles de retener. Por consiguiente, la política debe cuidar dos frentes: calidad, la cual incluye pertinencia, motivación y costo de oportunidad.
- Los planes de transferencias condicionadas pueden atacar el problema de costo de oportunidad. Sin embargo, son programas que requieren estar muy bien focalizados y tener un diseño de salida muy cuidadoso. Colombia tiene actualmente dos planes de transferencias, uno al nivel nacional (Familias en Acción) y un piloto en Bogotá (Subsidios Condicionados a la Asistencia)

impulsado por la Secretaria de Educación del Distrito. Este último programa presenta características de diseño importantes. Por ejemplo, dependiendo de la evaluación del mismo, se está pensando en diseños según los cuales la transferencia de recursos esté centrada únicamente en algunos grados específicos, como pueden ser los grados 10 y 11. Con esto se elimina la deserción en estos años, y gracias a la expectativa de recibir el subsidio en un futuro, puede eliminar la deserción de grados inferiores. Igualmente, el costo global del programa se reduce significativamente, en contraposición a un diseño que transfiera condicionado a asistencia en secundaria, independiente del grado cursado.

- Simultáneamente, es necesario impulsar la educación terciaria. Otra vez, una forma de condicionar transferencias puede ser que a los individuos se les transfiera una suma de recursos al finalizar la secundaria, y que estos recursos, en forma de pago inicial de estudio, estén condicionados a educación terciaria (universitaria, técnica o tecnológica). Este programa está funcionando actualmente en México. De igual forma, el programa de Bogotá está contemplando este tipo de mecanismos. Como en el caso de la educación básica, es necesario aumentar la calidad en este nivel. El actual gobierno está embarcado en una política que, por un lado, promueve la organización del sector, y por otro, el aumento en calidad por medio de mecanismos de acreditación. Es indispensable profundizar estos mecanismos con medidas que permitan, por ejemplo, la cancelación de programas que fallen en el proceso de acreditación.
- La intervención para mejorar calidad puede ser por medio de selección de colegios rezagados en pruebas estandarizadas. Chile está aplicando

este tipo de formulas. Por ejemplo, colegios con bajo puntaje promedio reciben un choque de mejoramiento en infraestructura, capacitación

de profesores y soporte pedagógico y administrativo. De esta forma se hace una intervención en calidad con un criterio redistributivo.