

Lecturas de Economía

ISSN: 0120-2596

lecturas@udea.edu.co

Universidad de Antioquia

Colombia

Restrepo, Piedad Patricia

Los bonos educativos en el programa Paces en Colombia, 1992-1998: una experiencia fallida

Lecturas de Economía, núm. 60, enero-junio, 2004, pp. 97-120

Universidad de Antioquia

.png, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155217798004>

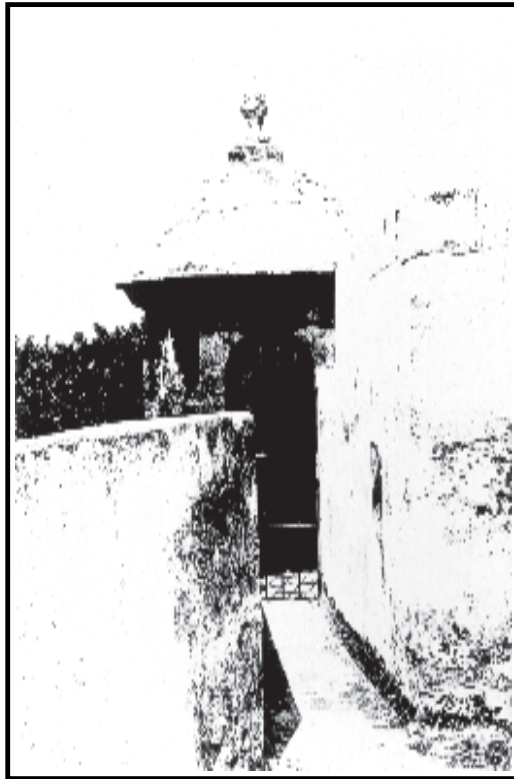
- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Cartagena de Indias: Castillo de San Fernando

# **Los bonos educativos en el programa Paces en Colombia, 1992-1998: una experiencia fallida**

Piedad Patricia Restrepo

## **Los bonos educativos en el programa Paces en Colombia, 1992-1998: una experiencia fallida**

Piedad Patricia Restrepo

*Lecturas de Economía*, 60 (enero-junio 2004), pp. 97-120.

**Resumen:** esta investigación muestra que, a través de un análisis del diseño institucional e implementación, el programa de bonos educativos Paces en Colombia, en el periodo 1992-1998, estuvo lejos de cumplir sus objetivos de corto y largo plazo. La no inclusión dentro del valor del bono del costo de oportunidad por los ingresos laborales perdidos, la escasa regulación y monitoreo de los colegios participantes, en especial de aquellos que surgieron a raíz del programa, son algunos de los factores que incidieron en sus resultados. Al final, se presentan algunas propuestas para mejorar el diseño de este tipo de programas que permitan alcanzar los objetivos planteados en cuanto a cobertura, calidad y equidad.

**Palabras clave:** bonos educativos, diseño institucional, incentivos, participación, focalización.

**Abstract:** this research show, through an analysis of the institutional design and the implementation of the program, that the program for educational aids Paces, in Colombia, in the 1992-1998 term, did not accomplish its short-term and long-term objectives. The fact that the opportunity cost for the lost revenues was not included in the value of the "bono" and the poor control and monitoring of the intervening schools, particularly those that were created with the program, are some of the issues that had an effect on the results. At the end, we present some proposals for a better design of this type of programs that makes possible reaching the objectives proposed as to "coverages", quality, and equity.

**Key words:** educational aids, institutional design, "incentives", participation, focalization

**Résumé:** Cette recherche montre que, à travers une analyse de la conception institutionnelle et de la mise en oeuvre, le programme d'allocations d'éducation Paces en Colombie, dans la période allant de 1992 à 1998, il a été loin d'accomplir ses objectifs à court terme et à long terme. La non inclusion dans la valeur de l'allocation du coût d'opportunité pour les revenus de travail perdus, le faible règlement et la surveillance des écoles participantes, spécialement de ceux qui sont apparus à partir du programme, sont quelques facteurs qui ont influencé leurs résultats. Finalement, on présente quelques propositions pour améliorer la conception de ce type de programmes qui permettent d'atteindre les objectifs fixés quant à la couverture, la qualité et l'équité.

**Mots clés:** allocations d'éducation, conception institutionnelle, motivation, participation, focalisation.

## **Los bonos educativos en el programa Paces en Colombia, 1992-1998: una experiencia fallida**

Piedad Patricia Restrepo\*

**-Introducción. -I. Marco Teórico. -II. Análisis de los resultados del programa. -III. Conclusiones y recomendaciones. -Bibliografía. -Anexo.**

*Primera versión recibida en marzo de 2003; versión final aceptada en agosto de 2004 (eds.)*

### **Introducción**

**E**l diagnóstico del sector educativo colombiano a principios de la década del noventa no difería en mucho del de la mayoría de países en desarrollo: bajos niveles de cobertura, especialmente en secundaria, baja calidad en todos los niveles y una asignación del gasto ineficiente e inequitativa (MEN, 2002; Contraloría General de la República, 2002). Con el fin de hacer frente al enorme desafío que enfrentaba el sector, el gobierno colombiano planteó dos estrategias: destinar mayores recursos al sector, así el gasto público en educación pasó de 2,5% del PIB en 1990 al 5% en el 2000 (Gaviria y Barrientos, 2001, p.66), y emprender un conjunto de reformas tendientes a mejorar el uso de estos recursos.

La primera y más importante de ellas fue la descentralización consagrada en la Constitución Política de 1991 la cual, en sus artículos 356 y 357, estableció la obligatoriedad del Estado de proveer los servicios básicos de educación y de salud a través de las transferencias de recursos hacia los departamentos y municipios. Bajo

---

\* Piedad Patricia Restrepo Restrepo: Investigadora, Centro de Investigaciones Económicas. Universidad de Antioquia. Ciudad Universitaria. Bloque 13. Apartado aéreo 1226. Medellín, Colombia. Dirección electrónica: pprestrepo @agustinianos.udea.edu.co.

Este trabajo fue realizado para optar al título de Master en Políticas Públicas. Universidad Torcuato di Tella. Buenos Aires - Argentina, 2002. Se agradece al Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la financiación para adelantar los estudios de maestría, sin los cuales no hubiese sido posible la elaboración de este artículo.

este nuevo marco se han puesto en práctica varios programas novedosos basados en la premisa de que una mayor interacción entre el sector público y el privado en la prestación de los servicios educativos puede lograr no sólo mayor eficiencia sino también mayor equidad.

El programa de becas Paces —Programa de ampliación de la cobertura y la calidad en la educación secundaria y media— fue uno de ellos.<sup>1</sup> El aumento en la promoción en la educación primaria junto con un menor crecimiento en la oferta pública en la secundaria hacían prever que muchos niños de escasos recursos quedarían fuera del sistema al no poder acceder a la educación privada. Así, el programa otorgó bonos estudiantiles, conocidos usualmente como vouchers y en adelante denominados como bonos, a las familias de bajos ingresos provenientes de colegios públicos para iniciar el ciclo secundario en cualquier colegio privado de su elección, participante en el programa, teniendo como objetivos de corto plazo la expansión de la tasa de cobertura en secundaria —aprovechando la amplia infraestructura privada—, la ampliación de las muy limitadas elecciones de las familias más pobres y el mejoramiento de la equidad. En el largo plazo pretendía expandir la oferta privada y mejorar la eficiencia del sistema promoviendo mayor competencia entre los colegios (Calderón, 1996).

El principal propósito de este trabajo es indagar por el efectivo cumplimiento de los objetivos que sustentaban el programa. Para ello se analizan los resultados del mismo, obtenidos de cinco evaluaciones (Angrist *et al.*, 2001; Calderón, 1996; King *et al.*, 1997; King *et al.*, 1998; Tenjo *et al.*, 1998), con base en su diseño institucional e implementación.

El trabajo se divide en dos secciones. En la primera se presenta el marco teórico que sustenta el estudio. En la segunda parte se desarrolla el análisis de los resultados del programa con base en su diseño institucional e implementación. En la última parte se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## I. Marco teórico

Reciente literatura en el campo de la Economía de la Educación y la Economía institucional resalta la importancia de la estructura organizacional y los incentivos

---

1 Hacía parte del programa Paces, creado en 1994 con recursos nacionales (40%) y con un crédito del Banco Mundial (60%), cuyos objetivos primordiales eran la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria pública. Dentro del componente de ampliación de la cobertura se incluyó el programa de acceso extendido, más conocido como becas Paces, que había iniciado en 1992 bajo el esquema de cofinanciación, en el cual el gobierno aporta el 80% de los recursos y cada municipio el 20%.

para el logro de mejores resultados en el sector educativo. De estos estudios han surgido varias propuestas, entre las cuales están: mayor descentralización y autonomía escolar, el pago a los profesores por méritos, y el fortalecimiento de la provisión privada de servicios educativos por medio del financiamiento a través de la demanda.

Esta última fue sugerida por primera vez por Friedman (1962), al promover el financiamiento gubernamental de la educación en Estados Unidos a través de un sistema de bonos.<sup>2</sup> El principal sustento de esta propuesta es que la responsabilidad del gobierno de financiar la educación debe desligarse de su administración, ya que ésta última lleva a que los padres no puedan usar su legítimo derecho a elegir el colegio que desean para sus hijos. Las pocas familias que pueden escapar del monopolio público lo hacen pagando dos veces por la educación, pues además de pagar los impuestos que sostienen el sistema educativo público, pagan el costo total de la educación privada. Asimismo, las familias de menores recursos son las que reciben la educación pública de peor calidad con lo cual bajo el actual sistema de financiamiento no se promueve la igualdad de oportunidades. Pero sólo es hasta la segunda mitad de los ochenta cuando la iniciativa recibe apoyo, en parte, como respuesta al desempeño mediocre de la educación básica en los Estados Unidos, especialmente de la pública frente a la privada.<sup>3</sup> La pregunta analítica fundamental que dominaba, y aún domina, la literatura es si el desempeño en los colegios privados excede o no a los públicos, *ceteris paribus*; esto es, si el desempeño en los colegios privados es mejor que el público porque ellos son mejores colegios o porque albergan a mejores estudiantes (Hanushek, 2002)

Para Becker (1995) la disparidad en los resultados en Estados Unidos obedece a la falta de competencia que enfrenta el sector público frente a los colegios privados a los que usualmente asisten familias de mayores ingresos con posibilidad de elección. La competencia por estos alumnos conduce, entonces, a un mejor desempeño de los colegios privados.<sup>4</sup> En consecuencia, la introducción de los bonos es concebida por sus proponentes como el medio ideal para obtener una organización mejor y más eficaz

---

2 La definición de estos varía de acuerdo con las diferentes aplicaciones de que han sido objeto, pero en general se refieren a un bono que cubre el costo de la educación, o parte de él, otorgado a los padres para que envíen a sus hijos al colegio de su elección (Friedman, 1962; Patrinos y Ariasingam, 1997; West, 1998).

3 No obstante, hasta el momento sólo hay dos pequeños programas de bonos financiados con recursos públicos en las ciudades de Milwaukee y Cleveland.

4 En este mismo sentido, Becker y Becker (1996) señalan que una de las principales razones del alto desempeño de la educación superior en Estados Unidos obedece a la competencia existente entre las universidades privadas y las universidades públicas que cobran matrícula.

que la prevaleciente en la cual el sistema público educativo, en la mayoría de los casos, actúa como un monopolio. Al facilitar que los padres puedan elegir de acuerdo con sus preferencias y necesidades, los bonos promueven mayor competencia y, por lo tanto, un mejor desempeño dentro del sistema. Adicionalmente, estos también posibilitan la igualdad de oportunidades, en especial cuando son aplicados de forma selectiva, esto es, cuando son dirigidos a las personas de menores ingresos, usualmente con el objeto de que puedan acceder a la educación privada (West, 1998). En síntesis, los argumentos a favor de los bonos incluyen mayor eficiencia del sistema, aumento de la calidad y el acceso y mejoramiento de la equidad.<sup>5</sup>

Aunque en el aspecto teórico nadie parece discutir los efectos benéficos de los bonos, cuando éstos son llevados a la práctica surgen muchas dudas sobre sus verdaderos efectos. Las principales críticas que han recibido van desde la base misma de la propuesta, el principio de elección, hasta los altos costos de su implementación (Patrinos y Ariasingam, 1997; West, 1998). Para sus opositores las familias pobres no se benefician del sistema de bonos porque no tienen la capacidad de elegir correctamente; porque lo anterior, junto con el hecho de que los colegios privados pueden ejercer discriminación por raza, ingresos u otras razones conduce a un sistema educativo altamente segregado en el cual los colegios públicos se quedan con los niños pobres, discapacitados y pertenecientes a las minorías. Los efectos para la equidad serían muy negativos en la medida en que los beneficiados con los bonos podrían ser las familias de medianos y altos ingresos. Por otro lado, también se destacan los peligros para los colegios privados por la excesiva regulación a la que podrían verse expuestos con la implementación de los bonos, disminuyendo su autonomía y equiparándolos con los colegios públicos. Por último, los altos costos de regulación, monitoreo y administración del sistema lo convertirían en una alternativa no efectiva por sus costos, en especial cuando éstos son extendidos a familias de mayores recursos que utilizan colegios privados sin necesidad de financiamiento gubernamental (West, 1998).

El debate sobre los posibles beneficios o daños que produzcan los bonos no está aún saldada, ya que éstos dependen de la forma en la cual son diseñados en tres dimensiones: el financiamiento, la regulación y la información (Patrinos y Ariasingam, 1997). El financiamiento incluye el monto del pago, los gastos que permite financiar, la posibilidad de que los colegios puedan o no recibir fondos adicionales, entre otros. La regulación abarca aspectos como los requisitos de participación de los colegios y de los alumnos en el programa. Por último, un buen

---

5 Este último es considerado como el fundamento de los restantes (West, 1998).

diseño del programa debe reconocer que existe información imperfecta en el mercado educativo y que hay dificultades para proveerla (Llach *et al.*, 1999). En conclusión, la gran variedad de opciones de elección implica que los incentivos bajo cada uno de ellos pueden ser bien diferentes, determinando así, el carácter y los resultados del programa (Hanusheck, 2002).

## II. Análisis de los resultados del programa en Colombia

Usualmente los programas de bonos no han contado con evaluaciones que midan el impacto real de éstos sobre los participantes; esto es, aquellos que comparan los resultados de los beneficiarios con un grupo de control de características similares. Para Colombia existe una evaluación de estas características llevada a cabo por Angrist *et al.* (2001), quienes aprovecharon que el mecanismo de asignación utilizado fue un sorteo aleatorio en la mayoría de los municipios donde la demanda de bonos excedió la oferta. El resultado principal de su estudio fue que el programa resultó muy probablemente costo-efectivo, esto es, los beneficios de los ganadores del bono más que compensaron los costos del programa para la sociedad.<sup>6</sup>

El análisis costo-beneficio, aunque fundamental para comprobar que los recursos invertidos en el programa han generado valor agregado para la sociedad, debe ir conectado directamente con los objetivos por los cuales se diseñó.<sup>7</sup> En otras palabras, no basta con determinar la eficiencia en la asignación de los recursos, es necesario asegurarse el cumplimiento de los objetivos que motivaron la asignación.

Justamente, los resultados de las evaluaciones del programa<sup>8</sup> son el punto de partida para indagar, con base en los incentivos presentes en el diseño del programa y en su implementación, por el cumplimiento de sus objetivos de corto y largo plazo.

---

6 Los costos totales para los tres años de duración, (1995-1998), hasta el momento de la evaluación fueron de US\$195 por participante (sumando gastos extra de las familias y el gobierno), mientras que los beneficios, si se asume un año más de logro, son de US\$300 anuales. Al descontar por la vida útil del ganador el efecto neto es que los beneficios sobrepasan por mucho a los costos. No obstante, el año más de logro, producto de los resultados de la prueba de calidad aplicada por los investigadores, resultó marginalmente significativo.

7 Para Piccioto (1996) el análisis de los proyectos educativos no es simple asunto costo-beneficio. Se requiere introducir una perspectiva institucional, donde el diseño del programa cubra el desempeño educacional completo frente a los objetivos de la sociedad, evaluaciones de los objetivos en sí mismos y el diseño juicioso de las instituciones que entregarán los servicios requeridos.

8 Angrist *et al.* (2001); Calderón, 1996; King *et al.*, (1997); King *et al.* (1998); Tenjo *et al.* (1998).



### **A. Los objetivos de corto plazo**

Los proponentes de los bonos han reconocido que estos no pueden entenderse como la panacea en la solución de los problemas del sector educativo, más bien son herramientas útiles para alcanzar determinados objetivos, dentro de las circunstancias particulares de cada sistema. En Colombia el programa de bonos respondió a una necesidad inminente: la mejora en la cobertura y promoción en la primaria frente al estancamiento en la oferta pública en secundaria amenazaba con detener o incluso revertir el lento crecimiento de las tasas de cobertura en los últimos años. Dado que muchos niños no conseguían cupos en colegios públicos para iniciar la secundaria, se asumió que aquellos que provenían de las familias más pobres, al carecer de la capacidad suficiente para acceder a los colegios privados, tenían altas probabilidades de quedar fuera del sistema.

En consecuencia, el rasgo fundamental del programa fue su focalización a los niños provenientes de las familias más pobres. Este diseño obedecía principalmente a los propósitos de ampliar el rango de elección de estas familias y de mejorar la equidad<sup>9</sup> del sistema educativo. La equidad es entendida aquí<sup>10</sup> como igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y no en términos de la calidad educativa que podrían recibir los alumnos en los colegios privados, ya que ninguno de los objetivos de corto plazo se refiere al aumento de la calidad educativa ofrecida; así, el principal objetivo del programa era incrementar la cobertura sin sacrificar calidad.

La focalización se basó en dos elementos: los niños debían provenir de los dos estratos socioeconómicos más bajos —1 y 2 de 6 posibles—<sup>11</sup> y haber culminado la educación primaria en un colegio público. Este último requisito surgió por un dato clave, más del 95% de los estudiantes quienes finalizan la primaria en un colegio público inician la secundaria en un colegio público o salen del sistema. Así que el

---

9 Colombia se ha caracterizado por tener un sistema educativo muy inequitativo, tanto en el acceso (Véase Borjas y Acosta, 2000), en la calidad que ofrece el sistema público frente al privado (Véase Gaviria y Barrientos, 2001 y Núñez *et al.*, 2002) como en la asignación del gasto por niveles de ingreso, especialmente en la educación superior, y por regiones (véase Contraloría General de la República, 2002).

10 Aún subsisten debates sobre los diversos criterios para la implementación de los bonos. En el caso de la equidad aún no hay consenso sobre si alude a recursos, logro estudiantil o ingreso futuro, o si la meta es igualdad de oportunidades entre las personas o regiones (Patrinos y Ariasingam, 1997).

11 La forma de focalizar no fue directamente a través de la determinación del nivel de ingreso familiar, como en el caso de los bonos en Milwaukee o en el del programa Food Stamps (bonos alimenticios) del gobierno federal de Estados Unidos, sino a través de la ubicación residencial de las familias dentro de los seis estratos socioeconómicos, siendo el 1 el de menores ingresos y el 6 el de mayores ingresos. Por lo anterior, la focalización fue por vía indirecta.

requisito pretendía evitar subsidiar estudiantes que aún sin el programa hubieran asistido a un colegio privado. Esta posibilidad se reducía entonces a menos de un 5%. Los diseñadores consideraron, no obstante, que en caso de que esto ocurriese, sólo sería problemático si se subsidiaba a las familias de medianos y altos ingresos, dándole sentido al primer requisito (Calderón, 1996).

Ya que los objetivos del programa se vinculaban directamente a la focalización era relevante, en términos de la evaluación, determinar qué tan efectiva había sido ésta. No obstante, sólo se llevaron a cabo estudios para Bogotá,<sup>12</sup> en 1993 y 1998, los cuales mostraron que ésta había sido buena.<sup>13</sup> Así mismo, los resultados del estudio de Angrist *et al.* (2001) son en su mayoría válidos solamente para Bogotá<sup>14</sup> (véase Anexo sobre la metodología y los principales resultados de este estudio). En consecuencia, el análisis siguiente se concentra principalmente en esa ciudad.

La evaluación de Angrist *et al.* (2001) señala un aspecto muy revelador: sólo el 15% de los ganadores del bono fueron inducidos por el programa a pasar de colegio público a privado; esto es, la probabilidad de asistir a un colegio privado sólo aumentó un 15%, mientras que la mayoría de los usuarios de los bonos hubiese ido al colegio privado aún sin el programa.<sup>15</sup> Estas cifras evidencian que aunque la focalización fue “buena”,<sup>16</sup> ésta no logró el objetivo de ampliar el acceso o el rango de elección de las familias más pobres, al menos no en la magnitud esperada. Dos hechos adicionales refuerzan lo anterior: el estudio de Angrist *et al.* muestra que

12 En promedio los bonos entregados en esa ciudad entre 1992 y 1996 representaron el 13% del total.

13 Este resultado parecía esperable, teniendo en cuenta que la oficina del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (Icetex) en Bogotá, organismo encargado del monitoreo, era la que contaba con mayor preparación para llevar a cabo estas labores. Sin embargo, lo mismo no podría esperarse en todas las catorce oficinas regionales, en las cuales había una amplia variación en la capacidad administrativa (King *et al.*, 1997); por lo tanto, los resultados de la focalización en Bogotá no pueden extenderse al resto de municipios.

14 La muestra del estudio se obtuvo de las cohortes de aplicación de Bogotá en 1995 y 1997 y la de Jamundi en 1993. La mayoría de los resultados se extraen de la cohorte de 1995 porque hubo problemas con la muestra en Jamundi, y la de 1997 era demasiado reciente para ofrecer resultados apreciables.

15 Este resultado se desprende de que casi el 90% de los aplicantes entró al sexto grado a colegio privado. Pero los ganadores tuvieron de 6% a 7% más probabilidad que los perdedores de iniciar el sexto grado en colegio privado y un 15% más de estar en colegio privado 3 años después.

16 Buena en términos de lo que el diseño estipulaba; esto es, que los beneficiarios del voucher provinieran de los estratos 1 y 2. Sin embargo, no puede entenderse que fue buena en términos del logro de los objetivos que se pretendía alcanzar con ella. En otras palabras, el diseño de la focalización no fue el indicado.

el programa no afectó significativamente la matrícula,<sup>17</sup> y la evaluación del programa Paces mostró que la matrícula privada en secundaria entre 1993 y 1998, para los municipios que adoptaron el programa, fue ascendente hasta 1995, pero a partir de 1996 descendió significativamente.<sup>18</sup>

El diseño del bono selectivo y la “buena” focalización en la práctica no fueron suficientes para garantizar la ampliación de la demanda educativa, con lo cual el monto del bono parece ser el elemento clave para explicar lo ocurrido. El valor anual máximo del bono<sup>19</sup> estaba pensado como el promedio de la matrícula y las diez pensiones de los colegios privados de bajo a mediano costo en las tres principales ciudades (Calderón, 1996); este diseño tenía como objetivo que los colegios que participaran fueran aquellos que usualmente atendían a los estudiantes de menores recursos; de nuevo, el objetivo no era que los colegios participantes ofrecieran mayor calidad sino permitir el acceso a los que realmente sin el programa no lo tendrían, manteniendo un nivel de calidad similar al ofrecido por el promedio de los colegios públicos. Así, la fijación del valor máximo del bono fue determinante para la participación de los colegios en términos de cargos y de calidad ofrecida.

King *et al.* (1998) muestran que, efectivamente, los colegios privados que con mayor probabilidad participaron fueron aquellos que usualmente atendían a los estudiantes de menores recursos. Estos colegios ofrecían más bajos estándares de calidad y cobraban mucho menos que el promedio de colegios privados del sistema. Así, los picos de participación ocurrieron en los percentiles 20 y 35 para los rangos de pensiones y de pruebas de calidad, respectivamente.

En cuanto a la comparación entre los colegios privados participantes y los colegios públicos no existe un resultado concluyente. Mientras que King *et al.* (1997) llegan a la conclusión de que su desempeño es similar,<sup>20</sup> pero dejando fuera de la muestra a los colegios nuevos creados para aprovechar el programa —con ánimo de

---

17 No hubo diferencia significativa en las tasas de matrícula entre los ganadores (85%) y los perdedores (83%).

18 Mientras en 1995 era de 976278 en 1998 llegaba a 905937 (MEN, 1999). Esto es coincidente, como se verá más adelante, con la disminución del valor real del voucher a partir de 1996. Así, los alumnos participantes en el programa que en 1995 eran 88 mil, en 1996 se redujeron a 81 mil (King *et al.*, 1997).

19 Si el valor máximo del voucher excedía el cobro del colegio, el bono equivalía a éste último. Mientras que si el cobro era mayor al valor del voucher, las familias debían complementarlo.

20 Utiliza los resultados de las pruebas de calidad del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Saber) de los años 1992 y 1993 para los estudiantes de séptimo y noveno grado de colegios participantes y no participantes (públicos y privados).

lucro— y de los cuales más adelante existieron numerosas quejas sobre su calidad que llevaron a su exclusión del programa, Tenjo *et al.* (1998)<sup>21</sup> encuentran que en la mayoría de comparaciones de indicadores de calidad los colegios participantes tenían pequeñas desventajas, aunque en muchos casos no eran significativas.

En síntesis, la calidad de los colegios participantes parece haber respondido al propósito del diseño, esto es, estaban por debajo del promedio de colegios privados pero en un nivel muy semejante al promedio de colegios públicos.

Hasta aquí hay claridad sobre qué tipo de colegios fueron los que participaron en el programa, pero no sobre qué familias fueron las que efectivamente se beneficiaron con los bonos o, en otros términos, cuáles fueron los incentivos detrás de su decisión de participar o no. El objetivo de ampliar las limitadas opciones de las familias más pobres iba dirigido a influenciar la demanda de aquellas familias cuya decisión estuviera entre colegio privado o no a colegio.<sup>22</sup> Sin embargo, ninguna de ellas estuvo en ese rango de elección, al menos entre 1995 y 1998. La gran mayoría había tomado la decisión de enviar a sus hijos a colegios privados sin el programa y una minoría fue inducida a cambiar de colegio público a privado. Esto deja entrever que las familias a las cuales iba dirigido el programa, en términos de ese objetivo, no decidieron participar.

Esa decisión está determinada por un análisis costo-beneficio en el cual, en el caso de la demanda educativa, influyen el retorno esperado de mayor logro educativo (diferencial salarial) vinculado no sólo al mercado laboral sino también a la calidad ofrecida por los colegios, los costos directos (matrícula, pensión, costo de transporte, libros, etc.) y los costos indirectos (el costo de oportunidad por los ingresos laborales perdidos es el más importante).<sup>23</sup> En este caso particular, el programa reducía el costo directo en la magnitud del bono, así que entre mayor el valor del mismo con más probabilidad se inducía la participación.

Si el programa pretendía llegar a las familias de menor capacidad de pago, era fundamental garantizar como mínimo el pago completo de la matrícula y las pensiones, para ello se había previsto ajustar cada año el valor máximo del bono por

21 Una de las medidas de calidad utilizadas son las pruebas Icfes, exámenes presentados por todos los estudiantes al culminar la secundaria.

22 El programa iba dirigido “a los estudiantes que por no contar con cupos disponibles en la educación oficial requerían de una pensión temporal subsidiada para financiar sus estudios en un colegio privado” (MEN, 1999).

23 También entran en la decisión aspectos que usualmente en los modelos econométricos de estimación se consideran como inobservables, tales como las habilidades innatas, la inteligencia, las preferencias por el ocio, etc. Estos factores difieren entre los individuos y pesan a la hora de elegir más o menos educación.

el aumento en el índice de inflación, con el fin de mantener su poder de compra. No obstante, a partir de 1996, el programa empezó a perder el apoyo del gobierno nacional, que no sólo condujo a una menor emisión de nuevos bonos sino también a un menor incremento en su valor máximo, el cual no correspondió a los aumentos de los cobros por parte de los colegios participantes (King *et al.*, 1997, p. 21).

En consecuencia, los cobros de muchos colegios dejaron de ser cubiertos totalmente por el valor máximo del bono, reduciendo las opciones para las familias de menor capacidad de pago. Angrist *et al.* (2001) muestran que en 1998 el valor anual promedio del bono era de US\$190, el cual cubría un poco más de la mitad del valor promedio de cobro de los colegios participantes.<sup>24</sup> Sin embargo, la distribución de cobros evidencia que aún permanecían colegios en los cuales el bono cubría esos montos.

Más importante aún, un elemento clave que no tuvo en cuenta el diseño es que para estas familias el costo de oportunidad por los ingresos laborales perdidos pesa mucho.<sup>25</sup> Enviar a los hijos a un colegio privado incluso podía restringir aún más el tiempo o la decisión misma de trabajar ya que, en general, estos colegios demandan más horas efectivas anuales de clase y quizás más horas de estudio en el hogar por los requerimientos de renovación de la beca.<sup>26</sup> En efecto, el programa bajó la probabilidad de estar trabajando y las horas trabajadas en 1,2 horas a la semana (Angrist *et al.*, 2001, p. 15).

En síntesis, el análisis costo-beneficio que las familias más pobres dentro de las pobres hicieron sobre el programa, teniendo en cuenta principalmente<sup>27</sup> que el valor del bono no fue lo suficientemente alto como para cubrir el costo de oportunidad, no las indujo a participar.<sup>28</sup> Un dato del estudio de Tenjo *et al.* (1998)

---

24 Este era de US\$340 por año, mientras que en 1995 el costo anual por alumno en colegio público en secundaria era de US\$350. Adicionalmente, los padres de la muestra que enviaban a sus hijos a colegios públicos debían pagar en promedio US\$52 por año.

25 Para muchas familias de escasos recursos, el trabajo de los hijos representa una fuente importante de ingresos.

26 Los estudiantes debían aprobar cada grado para tener derecho a la renovación de la beca, hasta culminar la secundaria.

27 Los niños de baja habilidad producto de una educación primaria de calidad inferior al promedio muy probablemente quedaron fuera del programa por autoselección o porque no cumplieron el requisito de tener cupo en un colegio privado, los cuales, junto con los públicos, tienen criterios académicos y disciplinarios para la admisión.

28 Entre las principales razones por las cuales los niños salen del sistema al terminar la primaria no sólo están la escasa oferta pública y los altos costos de la educación, sino también la necesidad de los niños de trabajar (Calderón, 1996).

refuerza este análisis; ellos muestran que aunque hubo “buena” focalización la mayoría de los solicitantes y beneficiarios fueron del estrato dos.

Las familias que fueron inducidas a participar tenían entonces, en su gran mayoría, mayor disposición y capacidad de pago. En muchos casos, las familias debieron complementar el valor del bono para acceder al colegio privado.<sup>29</sup> Pero sí los estudios mostraron que en promedio los colegios participantes ofrecían una calidad o levemente inferior o igual al promedio de colegios públicos, y ninguna familia estaba en la disyuntiva entre colegio privado o no acceso al colegio, qué pudo haberlas motivado a ingresar al programa?

Un aspecto clave en el mercado educativo, como en cualquier servicio basado en el conocimiento, es la asimetría de la información. A los consumidores —en este caso las familias— se les dificulta evaluar la calidad, no sólo antes de recibir el servicio sino incluso después (Banco Mundial, 1999). Las familias de menores ingresos están aún más expuestas a este problema ya que tienen menores niveles educativos, y éstos usualmente se asocian con un menor acceso real a la información. En este sentido, el programa debía ocuparse de mejorar ese acceso y, al mismo tiempo, evitar los posibles abusos de los colegios mediante un monitoreo permanente de su calidad.

En el primer caso, el Icetex sólo dio a las familias la lista de colegios participantes sin ningún dato adicional sobre la calidad, a excepción del tipo de currículo. Aunque brindar información sobre la calidad ofrecida no es tarea sencilla, hay indicadores como los puntajes de las pruebas de Estado, Icfes, que pueden dar una guía a los padres. Pero en el caso de los colegios nuevos<sup>30</sup> —cuyos ingresos dependían en su mayoría de los bonos— no existía información previa sobre su desempeño y, por lo tanto, era necesario un mayor control. Sin embargo, Calderón (1996) muestra que éste fue bastante deficiente,<sup>31</sup> y como era de esperar la calidad de estos colegios resultó inferior al resto. Éste también señala que los colegios nuevos, en su mayoría, atendieron a los estudiantes más pobres. Así que es muy

29 En promedio el gasto extra que realizaron las familias beneficiarias, con respecto a las que no ganaron, fue de US\$19. Provenientes de US\$74 más que recibieron de beca, menos US\$52 más en pago de pensiones y menos US\$41 que dejaron de percibir en ingresos laborales.

30 Mientras que en Bogotá representaron un 15%, hubo municipios en los cuales su participación fue del 35%. Para el conjunto del programa representaron el 20%.

31 No hubo estándares de desempeño para limitar la participación de los colegios y hubo pocos controles de calidad. Sólo los colegios nuevos debían presentar un plan curricular de tres años para garantizar un mínimo de calidad (King *et al.*, 1997, p. 12,48)

posible que las familias que fueron inducidas a pasar de colegio público a privado, enviaran a sus hijos a estos colegios, al carecer de suficiente capacidad para hacer gastos extra y de suficiente información que les permitiera comparar el desempeño de los colegios públicos —para los cuales tenían cupo— frente a los privados que cobraban los menores cargos.

Por su parte, para la mayoría de los beneficiarios la demanda por educación privada estaba asegurada aún sin el programa. Muchos de ellos tuvieron que hacer pagos extra cuando el valor de los bonos se depreció, y además, como muestran Angrist *et al.* (2001), también existe evidencia de que muchas familias aprovecharon el subsidio para acceder a los colegios participantes más caros, e incrementaron su gasto de 5% a 10%, en promedio, que sin el programa no hubiesen realizado.

Estas familias de mayor disposición y capacidad de pago ya habían elegido la oferta privada frente a la pública, muy seguramente porque asociaron una mayor calidad a la primera.<sup>32</sup> La mayoría de las familias que enviaron a sus hijos a los colegios tradicionales —creados antes del programa— expresaron su satisfacción<sup>33</sup> con la calidad de los mismos, y la mayor ventaja que le otorgan a éstos es que no hay cese de actividades por las huelgas de los profesores, como en el sector público (Calderón, 1996). Esta opinión también ha sido señalada en otros tipos de subsidios a la demanda de reciente aplicación en el país. Quizás este sea el principal elemento que pesa a favor de los colegios privados y de la percepción de las familias sobre su mayor calidad. No obstante, no todas las familias estuvieron satisfechas, en especial aquellas que enviaron a sus hijos a los colegios nuevos. Las frecuentes quejas llevaron a que a partir de 1997 estos colegios fueran excluidos del programa.

Adicionalmente, en 1998 no todos los ganadores de los bonos en 1995 los estaban usando. Mientras que un 15% había salido del sistema, dato compatible con el resultado de que el programa no disminuyó la probabilidad de deserción, un 16% estaba estudiando en colegios públicos (Angrist *et al.*, 2001, p.10). Lo anterior corrobora que la disminución del valor del bono junto con la menor calidad de los

---

32 No hay una correlación perfecta entre cargos y calidad, así que existen otros motivos por los cuales las familias buscan colegios más caros. En la medida en que los padres deseen que sus hijos disfruten de cosas que, aunque no se relacionan directamente con la calidad pueden enriquecer más la vivencia en los centros educativos, como mayores actividades extracurriculares, mayores dotaciones deportivas, incluso un mayor roce social, y sean ofrecidas más por los colegios privados, estas familias estarán más dispuestas a pagar por este tipo de educación.

33 Hanushek (2002) expresa que desde un simple punto de vista del consumidor el programa de bonos en Milwaukee es exitoso, ya que los padres se sienten más felices con los colegios a los que asisten con los bonos que con los colegios públicos.

colegios de menores cargos, llevó a que muchas de las familias más pobres optaran por salir del sistema o regresar al sector público. En ese último caso, existe evidencia de que los colegios públicos que atienden a las familias de más bajos ingresos —menores a un salario mínimo— ofrecen mayor calidad, medida por los puntajes<sup>34</sup> de las pruebas Icfes, que los colegios privados en ese rango de ingresos (Nuñez *et al.*, 2002, p. 28).

En cuanto al objetivo de ampliar la cobertura, el programa no alteró la decisión de asistir al colegio o no, es decir, no tuvo efectos directos sobre la matrícula. No obstante, cabe la posibilidad de que ésta haya aumentado por vía indirecta, a través de los puestos cedidos en el sector público (Angrist *et al.*, 2001, p.11). Esto es, aquellos que fueron inducidos a pasar a colegios privados (15%) liberaron cupos en el sector público que pudieron ser aprovechados por aquellos que aún no satisfacían su demanda.

Aunque las tasas de cobertura en secundaria mejoraron levemente en la década del noventa,<sup>35</sup> es difícil dar una conclusión definitiva sobre el aporte efectivo del programa a ese leve aumento, máxime cuando en paralelo a los bonos, el programa Paces se fundamentó en la ampliación de la cobertura pública,<sup>36</sup> lo que sí puede afirmarse es que por vía directa —estimulando la demanda educativa de las familias más pobres— el programa estuvo lejos de responder al más importante de sus objetivos.

### **B. Objetivos de largo plazo**

Los principales argumentos a favor de la introducción de la competencia a través de los bonos son sus efectos de largo plazo: el sector privado gana participación y el sector público mejora su desempeño (Hanusheck, 2002). Estos efectos suelen referirse a una implementación extensa de los bonos en el sector educativo. No obstante, a la fecha son pocos los sistemas que cumplen con estas características, dificultando la medición de estos efectos, ya de por sí complicada.

El programa de bonos en Colombia, aunque considerado como uno de los más extensos en su género en el mundo, sólo cubrió un 20% de los municipios, el 40%

34 La diferencia es de casi 14 puntos a favor de los colegios públicos, una vez controlado por las características observables del individuo, la familia y el colegio. (Nuñez *et al.*, 2002, p. 29)

35 Véase Borjas y Acosta (2000).

36 El crecimiento de la matrícula en secundaria entre 1993-1998 para los municipios con el programa Paces se debió fundamentalmente al aumento en la matrícula pública. Este comportamiento permitió que estos municipios lograran aumentos significativos en las tasas de cobertura durante el período (MEN, 1999).



de los colegios privados y un 6,5% y 2,5% de la matrícula en secundaria privada y total, respectivamente. Las evaluaciones del programa han dejado como interrogantes sus efectos de largo plazo; no obstante, existen algunos indicios interesantes sobre que pudo haber pasado en estos frentes.

#### *1. Aumento en la oferta privada*

El programa fue creado aprovechando la importante participación del sector privado y su exceso de capacidad, pero no pretendió sustituir la oferta pública. Por el contrario, éste constituyó sólo una pequeña parte<sup>37</sup> del componente de ampliación de la cobertura que buscaba ampliar y renovar las instalaciones y los equipos de los colegios públicos en secundaria. Así que el programa puede interpretarse como una forma momentánea de garantizar el acceso a la educación secundaria, mientras se hacía suficiente inversión en la oferta pública que garantizara un aumento sustancial de la cobertura.<sup>38</sup>

No obstante, existía el interés de que en el largo plazo el programa promoviera el surgimiento de instituciones privadas y, en consecuencia, se expandiera su participación en el sector. La convicción era que para lograrlo las becas debían ser otorgadas a los estudiantes de bajos ingresos (Calderón, 1996). Así, la idea de la cual parte el diseño del programa es que los estudiantes de medianos y altos ingresos, en general, tienen la suficiente capacidad y disposición de pago para ir al sector privado, mientras que las familias de menores ingresos no las tienen, por lo tanto, si se quería expandir la matrícula privada los bonos debían ir dirigidos a las familias más pobres.

En la práctica, de acuerdo con los resultados de la evaluación de Angrist *et al.* (2001), el programa tuvo un efecto muy poco significativo sobre la matrícula privada, representado en aquellos que fueron inducidos a pasar de colegio público a privado. Los colegios nuevos es muy posible que albergaran a la mayoría de estos estudiantes.<sup>39</sup> Sin embargo, dado su bajo desempeño, no puede verse como un objetivo deseable el ampliar la matrícula sacrificando la calidad.

---

37 Los bonos representaron sólo un 5% de los recursos del programa Paces, mientras que la ampliación de la cobertura pública representó el 36%.

38 Calderón (1996) expresa que la fuerte oposición del sindicato de profesores públicos (Federación Colombiana de Educadores, Fecode), hizo imposible que el programa de bonos fuera más extenso y, en consecuencia, el programa Paces se presentó como uno que buscaba ampliar la matrícula secundaria tanto en el sector privado como público. No obstante, las cifras de inversión evidencian que el énfasis recayó casi enteramente sobre éste último.

39 La mayoría de los rectores de los colegios tradicionales afirmaron que el programa no había tenido un efecto importante sobre la matrícula (Tenjo *et al.*, 1998).

Dos hechos parecen explicar estos resultados. En primer lugar, el programa fue relativamente pequeño como para esperar un aumento importante en la participación privada<sup>40</sup> frente a los esfuerzos paralelos y más ambiciosos de ampliación de la matrícula pública. En segundo lugar, y aún más importante, el diseño de focalización erró en dos aspectos centrales: el dato clave era que el 95% de los niños que culminan la primaria en colegios públicos —que representan el 80% de la matrícula total— iniciaban la secundaria en colegios públicos o salían del sistema. No obstante, la mayor participación del sector privado en secundaria, que en Bogotá que es de donde provienen los resultados de las evaluaciones llegaba en 1995 al 58%, refleja que es muy poco probable que esa cifra esté en lo correcto. Otro dato es aún más revelador: un 61%<sup>41</sup> de los estudiantes del último año de secundaria que están en colegios privados proceden de hogares cuyos ingresos están por debajo de los tres salarios mínimos (Núñez *et al.*, 2002), esto corresponde aproximadamente a los estratos 1 y 2,<sup>42</sup> a los que iba dirigido el programa. Más aún, para el estrato 2 esa cifra alcanza el 53% de la matrícula privada, compatible con el resultado de que en la práctica los mayores beneficiarios provenían del estrato 2, y de cualquier modo hubieran ido al sector privado.

El segundo aspecto en el que erró, y que ya se mencionó con anterioridad, es que la ampliación de la oferta privada a través del acceso a las familias que sin el bono no demandarían educación requería cubrir no sólo el costo directo sino también el costo de oportunidad. Además, al inicio del programa cuando el bono cubrió en mayor magnitud el costo directo, es muy posible que la franja de estudiantes inducidos a pasar de colegio público a privado hubiese sido mayor, pero el desajuste a partir de 1996 perjudicó aún más el cumplimiento de este objetivo.

En conclusión, tras siete años del programa, la participación del sector privado en la educación secundaria tuvo una leve reducción: mientras en 1995 era del 37% en 1998 era del 33%, producto de un leve crecimiento en su matrícula frente a un mayor incremento en la pública.

40 En Chile la amplia cobertura del sistema de financiamiento a través de subsidios a la demanda denominado pago por alumno —el cual cubre tanto a los colegios públicos como a los privados que cumplan los requisitos y deseen participar— permitió un amplio crecimiento en la participación de la oferta privada educativa. Mientras en 1980 el sector privado cubría un 14% de la matrícula en la educación básica, y un 15,4% en la secundaria, en 1988 esas cifras eran del 30,4% y 40,8%, respectivamente (West, 1998).

41 Este dato puede estar subestimando la proporción de estudiantes de los estratos inferiores, pues la deserción durante la secundaria afecta más a las familias de menores ingresos.

42 De acuerdo con la clasificación empleada por Empresas Públicas de Medellín ([www.epm.net.co](http://www.epm.net.co). Acceso Septiembre de 2002.)

## *2. Mejora de la calidad de los colegios públicos*

Hoxby (1994) aporta evidencia, hasta ese momento inexistente, sobre los efectos de mayor competencia privada sobre el desempeño de los colegios públicos. Ella encuentra un efecto significativo e importante de la competencia de los colegios privados sobre la calidad de los públicos para Estados Unidos. Así, un 10% de aumento en la participación de la matrícula privada en secundaria mejora el logro educativo de los estudiantes de colegios públicos en 0,33 años y en sus salarios en 2%. El principal mecanismo a través del cual se obtiene este resultado es que la competencia enfrentada por los colegios públicos hace que mejore la forma en la cual ellos operan.

Para el programa de bonos en Colombia difícilmente se pueden esperar dichos resultados. En primer lugar, los colegios públicos nunca se sintieron amenazados por el programa, además de que los recursos invertidos en él eran una mínima parte del total asignado a la educación secundaria pública, los colegios no perdían recursos por alumno que saliera de sus filas. En segundo lugar, la participación del sector privado en el sistema no se amplió, lo cual refuerza la anterior percepción de que el sector público no pudo haber mejorado a causa de la competencia, cuando en realidad esta nunca existió.

En cuanto al aumento de la calidad ofrecida por el sector privado por efecto de los bonos, las evaluaciones del programa se concentraron en determinar el promedio de calidad ofrecido por los colegios participantes, pero no en su evolución en el tiempo y su impacto sobre el sistema educativo en general.<sup>43</sup> Pero cabría esperar, en el mismo sentido que se hizo el análisis sobre el sector público, que ya que el programa no aumentó significativamente la matrícula en el sector privado, no se puede haber gestado una dinámica de competencia que lo llevara a mejorar su desempeño. Por su parte, la baja calidad de los nuevos colegios es muy posible que haya disminuido la calidad promedio de los colegios participantes, en especial en los municipios donde tenían una participación más amplia; no obstante, es poco probable que, dado que atendían a menos del uno por ciento de la matrícula secundaria, ese efecto se haya trasladado al sistema.

---

43 Como una primera aproximación, la evaluación del programa Paces muestra que entre 1996 y 1999 hay una leve mejora en los resultados de las pruebas de calidad Icfes, pero ese aumento fue superior para los municipios que no contaban con el programa —municipios de control—. En cuanto a los colegios con y sin programa, dentro de los municipios con Paces, no parecen existir diferencias significativas en sus rendimientos (MEN, 1999).

### III. Conclusiones y recomendaciones

El análisis previo permite concluir que la mayor fortaleza del programa de bonos fue que gracias a su diseño selectivo evitó la reiterada crítica a estos sistemas de financiamiento en términos de sus efectos sobre la equidad. No obstante, pese a que la focalización respondió al diseño, el propósito de mejorar la equidad a través de la ampliación del acceso a la educación de las familias más pobres no se logró. La focalización tampoco fue suficiente para garantizar el cumplimiento de los otros objetivos de corto plazo. Ampliar la cobertura y mejorar las limitadas opciones de las familias más pobres hacia parte de una misma estrategia: llegar a las familias cuya elección estuviera entre colegio privado o abandono del colegio. No obstante, ningún beneficiario estuvo en ese rango de elección. Para inducir la demanda educativa de las familias más pobres dentro de las pobres era necesario garantizar no sólo la mayor parte del costo directo —matrícula y pensiones— sino también el costo de oportunidad por los ingresos laborales perdidos, el cual el diseño no tomó en cuenta.

Sólo una minoría de familias que fueron inducidas a participar en el programa amplió sus posibilidades de elección. No obstante, es muy probable que ellas fueran las más perjudicadas por el deterioro en el valor del bono —fruto de la implementación del programa que no respondió al diseño original— y por la falta de monitoreo y control de los colegios participantes, ya que al carecer de suficiente información y capacidad de pago, accedieron en su mayoría a los colegios creados a partir del programa que eran los que ofrecían los menores cargos y la peor calidad.

El programa subsidió, en su gran mayoría, a las familias que aún sin él hubieran accedido a la educación privada, y aunque en palabras de los diseñadores esto no sería visto como problemático por cuanto las familias beneficiadas eran de ingresos bajos, sí se convirtió en un obstáculo para el incremento de la cobertura. Es probable que ésta haya tenido un aumento poco significativo a través de los puestos cedidos por los que fueron inducidos a pasar de colegio público a privado, pero no por medio del aumento de la demanda educativa.

Los objetivos de largo plazo dependían del efectivo cumplimiento de los de corto plazo. Así, los reducidos efectos sobre la elección y la matrícula no permitieron que aumentara la participación del sector privado ni mucho menos que mejorara el desempeño del sector público y del sistema en general. Más aún, esos objetivos parecían ambiciosos para el tamaño relativamente pequeño del programa. Aunque surgieron colegios nuevos —dejando de lado su calidad— que ampliaron la matrícula privada levemente, ese aumento no fue suficiente para compensar la mayor inversión realizada en la ampliación de la cobertura pública en secundaria

del programa Paces. Como resultado, la participación del sector privado en la oferta educativa secundaria cayó y el sector público nunca evidenció una dinámica de competencia que lo indujera a mejorar.

Aunque el programa culminó en 1998, pueden ser extraídas importantes lecciones sobre el diseño e implementación de un sistema de bonos que permita obtener mejores resultados en el alcance de los objetivos trazados. Lograr la ampliación de la cobertura educativa brindando el acceso a las familias de más escasos recursos, las cuales sin el programa no tendrían oportunidad de entrar y permanecer en el sistema, sólo es posible a través de un monto mayor del bono que incluya el costo de oportunidad, ya que en países en desarrollo como Colombia uno de los factores principales de la no asistencia y deserción escolar es la necesidad de los niños de trabajar. El aumento en el valor del bono es viable porque durante todo el programa éste estuvo muy por debajo<sup>44</sup> del costo promedio por alumno en secundaria en el sector público.

Pero también se requiere un cambio en el diseño de la focalización. Si sólo se incrementa el valor del bono, muy seguramente la mayoría de los beneficiarios de nuevo serán aquellos que no requerían del programa para asistir a los colegios privados, con lo cual es necesario redirigir el programa con dos posibles opciones: 1) Los beneficiarios deben proceder sólo del estrato uno: la mayoría de estas familias se autoexcluyeron en gran parte por el valor reducido del bono. 2) Un mecanismo de selección que indague directamente por el nivel de ingreso de las familias, estableciendo un límite que garantice que el subsidio va a los más pobres dentro de los pobres.

Aumentar el valor del bono implica que los colegios que participen muy probablemente sean de mayor calidad. En este sentido, vale la pena reconsiderar el objetivo del programa en cuanto a la equidad. Garantizar ésta sólo en términos de acceso<sup>45</sup> y no de la calidad ofrecida deja a medio camino la tarea de buscar un sistema educativo más equitativo y, por tanto, una sociedad más equitativa.<sup>46</sup>

---

44 En 1998 el valor del bono era el 54% de ese costo (Angrist *et al.*, 2001).

45 En Colombia el capital educativo mínimo para no caer o seguir en la pobreza es de 12 a 14 años (Contraloría General de la República, 2002, p. 96).

46 Véase Nina y Grillo (2002) para un análisis de la relación entre la educación, la movilidad social y la pobreza en Colombia. En concordancia con los lineamientos expresados aquí, una de las recomendaciones de política de su estudio para romper la trampa de la pobreza es dar prioridad a la cobertura de la educación de los niños más pobres y mejorar la calidad de la educación que se les brinda.

La participación de mejores colegios en el programa, sin embargo, no garantiza por sí solo el acceso a una educación secundaria de mayor calidad para los niños de menores recursos.<sup>47</sup> En la mayoría de los casos ellos han recibido una educación previa de baja calidad, con lo cual muchos salen del sistema incluso antes de culminar la primaria o si terminan pueden no cumplir los requerimientos académicos exigidos por estos colegios para su ingreso. Por lo tanto, un sistema de bonos de estas características debería ser extendido también al preescolar y a la primaria con el fin de garantizar que la intervención no sea demasiado tardía.

Otro elemento a tener en cuenta es que brindar una mayor libertad de elección a las familias de escasos recursos no necesariamente debe dejar por fuera la oferta pública. Aunque es ampliamente reconocido que en promedio estos ofrecen más baja calidad que los colegios privados (Gaviria y Barrientos, 2001; Núñez *et al.*, 2002), existen colegios públicos de elite, que cobran matrículas altas y que podrían brindar otra opción a estas familias. Así, es muy probable que la ampliación del rango de elección permita generar una verdadera dinámica de competencia que conduzca en el largo plazo a una mejora del sistema público y del sistema educativo en general. Esta puede ser factible máxime cuando la reciente reforma —Ley 715 de 2001— a la ley de descentralización establece que los recursos a las entidades territoriales dependerán del número de alumnos atendidos. No obstante, es importante señalar que aún en un sistema de financiamiento a través de la demanda de larga trayectoria como el chileno, aún no se ha podido demostrar sus efectos benéficos sobre el desempeño de los colegios públicos, muy posiblemente como consecuencia de que aunque los recursos por alumno matriculado van al municipio, éste no lo asigna a cada colegio con el mismo criterio sino que emplea subsidios cruzados entre ellos.

Finalmente, es necesario resaltar que se requieren evaluaciones que abarquen los programas en su conjunto. En este caso, la mayoría de las evaluaciones se concentraron en la ciudad de Bogotá, y dada la amplia variación en la capacidad de administración de los centros de monitoreo regionales, y la mayor participación de los colegios nuevos en la mayoría de municipios restantes, no parece apropiado que los resultados de los estudios se extiendan al resto. Más aún, es muy probable que el desempeño del programa en estos municipios haya sido mucho más deficiente.

---

47 El objetivo de garantizar mayor calidad educativa para los niños de menores recursos debería incluir a los provenientes del estrato 2, ya que estas familias, aunque con mayor capacidad y disposición de pago que las del estrato uno, deben gastar una proporción significativa de su ingresos para ofrecerles a sus hijos educación privada. Con lo cual, el valor del bono debería ajustarse de acuerdo al nivel de ingreso familiar, siendo mayor para el estrato uno que para el dos.

**Anexo. Metodología y principales resultados de la Evaluación de Impacto.**  
*–Angrist et al (2001)–: Primer estudio de un programa de bonos para colegios privados en un país en desarrollo que toma ventaja de un tratamiento aleatorio*

Metodología	Principales resultados
<p>Estiman el efecto del tratamiento (programa) sobre los tratados (TT) con el método de corte transversal.</p> <p>En la mayoría de los municipios en los cuales la demanda excedió la oferta el mecanismo de selección fue un sorteo aleatorio. Así, el grupo de tratados son los ganadores de la lotería y el grupo de control son los perdedores.</p> <p>La muestra se extrae de tres cohortes de aplicación: Bogotá 1995, 1997 y Jamundi 1993.</p> <p>Sin embargo, la mayoría de los resultados son para la cohorte de Bogotá 1995, ya que la de Jamundí presentó problemas en cuanto las características de los ganadores y perdedores de la lotería diferían significativamente introduciendo la posibilidad de una selección no aleatoria. Mientras que la de Bogotá 1997 era demasiado reciente para producir resultados apreciables. En consecuencia, el tiempo de evaluación son tres años después de la aplicación. Para revisar más a fondo la aleatoriedad en las muestras de Bogotá los autores compararon las tasas de ganadores por colegio con más de 20 aplicantes con la tasa promedio para la ciudad. Ningún colegio resultó con una tasa significativamente diferente del promedio.</p>	<p>El programa no alteró la decisión de asistir al colegio o no; es decir, no tuvo efectos directos sobre la matrícula. Pero sí alteró la decisión entre colegio público y privado. Sin embargo, sólo el 15% de los ganadores fueron inducidos al cambio, mientras el resto hubiese ido a colegio privado aún sin el programa.</p> <p>Aumentó el logro educacional en 0,1 años más y la probabilidad de culminar el octavo grado en 10%, en especial porque disminuyó la tasa de repitencia entre un 5% y 6% (Fue descartada la posibilidad de mayor aprobación, sin cumplir con los estándares mínimos requeridos, por el incentivo de los colegios de retener a los alumnos con bonos). Pero cuando se separan los resultados por sexo, los niños no tienen un aumento significativo en el logro mientras que las niñas sí.</p> <p>No afectó la tasa de deserción.</p> <p>En una evaluación de calidad –los investigadores realizaron la Prueba de Realización en las áreas de matemáticas, lectura y escritura en 1999 a los niños que habían postulado al programa en 1995– los ganadores obtuvieron puntajes más altos en 0,2 desviaciones estándar, aunque sólo resultó marginalmente significativa.</p>

Continúa...

**Anexo. Continuación**

<b>Metodología</b>	<b>Principales resultados</b>
Las entrevistas a los ganadores y perdedores, llevadas a cabo en su mayoría por teléfono, tuvieron una tasa de respuesta del 55 y 53%, respectivamente, para las tres cohortes. Aunque el seguimiento no es el ideal, esta pequeña diferencia en la tasa de respuesta descarta con gran probabilidad un sesgo en la muestra por la relación entre el estatus del bono y la probabilidad de respuesta	Según los estándares de la prueba aplicados a niños hispanos residentes en Estados Unidos esa diferencia implica un año más de logro. Nuevamente los resultados para las niñas fueron más precisos. Disminuyó la probabilidad de estar trabajando y las horas trabajadas en 1,2 horas a la semana. De nuevo este efecto es más grande y preciso para las niñas.

**Bibliografía**

- ANGRIST, Joshua; BETTINGER, Eric; BLOOM, Erik; KING, Elizabeth; y KREMER, Michael, 2001. "Vouchers for Private Scholling in Colombia: Evidence From a Randomized Natural Experiment". *NBER Working Paper*, No. 8343.
- BANCO MUNDIAL, 1999. *El Conocimiento al servicio del desarrollo*. Banco Mundial.
- BORJAS, George y ACOSTA, Olga, 2000. "Education Reform in Colombia". Fedesarrollo, *Working Papers Series*, No.19.
- BECKER, Gary, 1995. "Human Capital and Poverty Alleviaton". *Working Paper HROWP*, No. 52.
- \_\_\_\_\_ y GUILTY, Nashat, 1996. *The Economic of Life*. Mc Graw Hill.
- CALDERÓN, Alberto, 1996. "Voucher Program for Secondary Schools: The Colombian Experience". The World Bank, *Human Capital Development HCD*.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2002. *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*.
- FRIEDMAN, Milton, 1962. *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press.
- GAVIRIA, Alejandro y BARRIENTOS, Jorge, 2000. "Determinantes de la calidad de la educación en Colombia". *Archivos de Economía*, No.159.
- HANUSHEK, Eric, 2002. "Publicly Provided Education". *NBER Working Paper*, No. 8799.
- HOXBY, Caroline, 1994. "Do Private Schools Provide Competition for Public Schools?". *NBER Working Paper*, No. 4978.
- KING, Elizabeth; RAWLINGS Laura; GUTIERREZ Marybell; PARDO, Carlos y TORRES Carlos, 1997. "Colombias Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage and Participation". The World Bank, *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, No.3.



Restrepo: Los bonos educativos en el programa Paces en Colombia, 1992-1998: una experiencia fallida

- KING, Elizabeth; ORAZEM, Peter y WOHLGEMUTH Darin, 1998 "Central Mandates and Local Incentives: The Colombia Education Voucher Program". The World Bank, *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, No. 6.
- LLACH, Juan José; MONTOYA, Silvia y ROLDÁN, Flavio, 1999. *Educación para todos*. IERAL. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –MEN–, 1999. "Los resultados Paces. Evaluación de impacto del programa de mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación secundaria y media". Bogotá.
- NINA, Esteban y GRILLO, Santiago, 2000. "Educación, movilidad social y 'trampa de pobreza'". *Coyuntura Social*. No. 22.
- NÚÑEZ, Jairo; STEINER, Roberto; CADENA, Ximena y PARDO, Renata, 2002. " Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?" Bogotá, Documento CEDE 2002-03.
- PATRINOS, Harry y ARIASINGAM, David, 1997. "Decentralization of Education. Demand-Syde Financing" The World Bank.
- PICCIOTO, Robert, 1996. "What is Education Worth? From Production Function to Institutional Capital". The World Bank, *Human Capital Development*. HCDWP 75.
- TENJO, Jaime; RIBERO, Rocío; GARCÍA, Leonardo; GUZMÁN, Juan y SANABRIA, Pablo, 1998. "Evaluación del programa de becas Paces" Bogotá. Universidad de los Andes.
- WEST, Edwin, 1998. "Un estudio sobre principios y prácticas de los vouchers educativos". *PREAL* No. 12.