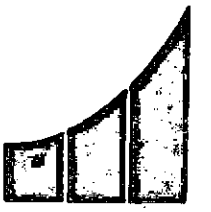
FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



BECAS PACES

Informe revisado de la Consultoría para la Focalización, Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia

Presentado por Fedesarrollo al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial

Autores: Ariane Ortiz y Ulpiano Ayala

Febrero de 2001

BECAS PACES

Informe revisado de la Consultoría para la Focalización, Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia

Presentado por Fedesarrollo al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial[1]:

Autores: Ariane Ortiz y Ulpiano Ayala.

Febrero de 2001

[1] Se agradecen, sin comprometerlos, los comentarios de Clara Ramírez, de la Misión Social del DNP.

Introducción

A raíz del freno de la expansión educativa de los años 80, se planteó el Plan de Apertura Educativa en 1991. Este plan reconoció como uno de los problemas centrales del sector educativo la baja cobertura de la educación secundaria. En consecuencia, se creó el Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad, PACES. Uno de sus objetivos era incrementar el número de personas que acceden y permanecen en la secundaria, especialmente para los estudiantes más pobres, debido a la diferencia de oferta pública en primaria y secundaria por la falta de cupos de los colegios públicos, especialmente en las grandes ciudades. Dentro de este marco, el gobierno nacional proyectaba distribuir cerca de 412 mil becas en el período 1991-1997 (Correa y Godoy, 1996).

Posteriormente, de 1994 a 1998 esta iniciativa del gobierno se apoyaría mediante un crédito del Banco Mundial para beneficiar a 87 municipios focalizados según sus necesidades de educación secundaria, el cual dentro de sus componentes contribuiría a financiar 22 mil Becas (Paces-BIRF).

En este documento se pretende analizar el programa nacional de Becas PACES desde su creación en 1991, la posterior contribución del crédito BIRF de 1994 a 1998, y su tercera etapa, en los últimos 2 años al observar su forma de manejo a partir de la terminación del crédito. Los lineamientos del programa nacional son diferentes a los previstos para el proyecto Paces-BIRF. No obstante, a partir de 1994, el programa nacional operó mediante una mecánica de ejecución prevista para los componentes del proyecto Paces-Birf (ver cuadro 1).

1. Ubicación Institucional

1.1. Creación

En el Plan de Apertura Educativa de 1991-1994 (DNP, 1991), la meta era ampliar la cobertura de la educación secundaria de 46% en 1991 a 70% en 1995 mediante el incremento de los cupos y el cambio en la modalidad de subsidios. En el primer caso, la meta era aumentar en 435 mil los nuevos cupos en el sector público reparando la planta física, ampliando los colegios existentes y optimizando los recursos administrativos y de docentes.

En el segundo caso, la idea era pasar de subsidiar la oferta, los establecimientos, a subsidiar directamente a los jóvenes que demandaban educación. El objetivo era otorgar becas a 165 mil jóvenes de bajos recursos, financiadas por parte del gobierno central y los municipios (DNP, 1991).

Dentro del marco de este plan, en 1992 se creó el Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria –PACES-, para dar subsidios escolares focalizados. El programa buscaba expandir la cobertura de la educación secundaria, por lo que uno de sus componentes

consistía en otorgar becas a estudiantes que terminaran la primaria y financiar sus estudios de secundaria en colegios privados. Por lo tanto se proyectaba distribuir:

Cuadro 1
Programas PACES: becas programadas 1992-1997

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL PROGRAMADAS*
Programa gobierno (PBP) nivel nacional	72,000	25,000	25,000	25,000			147,000
Proyecto de educación secundaria (préstamo Paces-Birf) 87 mpios.			5,500	5,500	5,500	5,500	22,000
TOTAL	**72,000**	**25,000**	**30,500**	**30,500**	**5,500**	**5,500**	**169,000**

*Becas nuevas
Fuente: Estudio "Evolución del Programa de Becas Paces 1991-1996", B.E. Correa y M.F.Godoy (1996)

- 72.000 becas en todo el país para el período de 1991-1992
- 25.000 becas anuales en todo el país, en el período 1993-1995
- 5.500 becas anuales financiadas con recursos del proyecto PACES-BIRF, entre 87 municipios y distritos focalizados durante el período de 1994-1997.

Este último componente se planeó a través de un crédito por US $90 millones del Banco Mundial, para apoyar el programa del gobierno que proyectó un costo del componente becas para los cuatro años de US $8.308 millones (DNP, 1993).

1.2. Objetivos del programa PACES-BIRF[2]

- Ampliar la cobertura de la educación secundaria y propiciar el mejoramiento de la calidad.
- Desarrollar una estrategia de inversiones en educación, mediante la cual la Nación cofinancie los esfuerzos de los niveles departamental y municipal.
- Incentivar a los gobiernos departamentales y municipales para el logro de sus metas de desarrollo educativo.
- Profundizar el proceso de descentralización del sector educativo.

1.3. Componentes

El programa PACES, financiado en parte por el crédito BIRF, esperaba lograr estos objetivos a través de tres componentes, los dos primeros con aproximadamente 48% de la financiación y el último con el 5% (cuadro 2).

Cuadro 2
Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria – PACES
Fuentes de Financiación por Componentes 1993

[2] Documento CONPES Social No. 16, Ministerio de Educación, DNP-UDS-DEC, Bogotá, Septiembre de 1993.

(Miles de dólares)

				CONTRAPARTIDA LOCAL	
COMPONENTES	COSTO TOTAL	% PARTIC.	CREDITO BIRF	PRESUPUESTO NACIONAL	RECURSOS MUNICIPIOS
AMPLIACIÓN DE COBERTURA	**71,637**	**47.4%**	**42,963**	**14,340**	**14,327**
1. Obras civiles y mobiliario	63,329	41.9%	37,998	12,660	12,666
2. Becas	8,308	5.5%	4,965	1,680	1,661
CALIDAD	**72,525**	**48.0%**	**43,515**	**18,165**	**10,854**
1. Planes Institucionales	16,193	10.7%	9,715	5,680	810
2. Equipos y Materiales	50,221	33.2%	30,133	10,045	10,044
3. Estudios	6,111	4.0%	3,667	2,440	-
ADMINISTRACION Y ASIST. TECNICA	**7,056**	**4.7%**	**4,234**	**2,820**	-
TOTAL	**151,218**	**100.0%**	**90,712**	**35,325**	**25,181**

Fuente: Conpes Social No. 16. Ministerio de Educación, DNP.

Como se puede observar, el componente de Becas era mínimo dentro de este programa, con un peso de apenas el 5% de los recursos totales. A continuación se explicará más detalladamente cada componente del programa que se debía desarrollar en el período de 1994 a 1998:

1. *Ampliación de la cobertura*, creando por lo menos 360.000 nuevos cupos, mediante:

- reparación de infraestructura de 700 colegios oficiales de educación secundaria.
- ampliaciones y nuevas construcciones a través de créditos directos, subsidios y recursos locales.
- becas para que jóvenes de escasos recursos hagan sus estudios de secundaria en establecimientos educativos del sector privado, otorgando 25.000 becas anuales cofinanciadas con recursos del presupuesto nacional y 5.500 anuales durante 4 años con recursos del crédito del Banco Mundial.

2. *Mejoramiento de la calidad*, elevar los indicadores de eficiencia interna y externa, mejorar el logro académico en las áreas básicas y favorecer el desarrollo social de los jóvenes a través de:

- Planes institucionales: formulado por un establecimiento o un grupo de establecimientos que se financiarían con un 95% de recursos del presupuesto nacional y 5% con aportes del municipio o la institución.
- Dotación de textos y materiales: 4.2 millones de libros para 1.050.000 alumnos.
- Dotación de Centros de Recursos Educativos Municipales: creación de 150 centros en la primera etapa.
- Capacitación de aproximadamente 45.000 docentes y directivos docentes.
- Evaluación de la calidad: mediante la aplicación de pruebas SABER (Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación) de rendimiento académico a 28.000 alumnos de grado 7 y 9.

- Realización de estudios sobre factores pedagógicos administrativos y curriculares, transición entre primaria y secundaria, análisis de impacto de los planes institucionales, deserción y repitencia en secundaria, seguimiento de egresados.

3. *Desarrollo Institucional*: fortalecimiento de la capacidad de planeación y gestión de los departamentos y los municipios, con ayuda del Ministerio de Educación a través de asesoría y asistencia técnica, acopio y manejo de datos, seguimiento, control y evaluación de los planes educativos.

1.4. Organización y operación

Según el Conpes Social 16 de 1993, se determinó que la dirección del programa dependería del Viceministro de Educación Nacional mediante una Oficina Coordinadora. Esta a su vez, se encargaría de la ejecución, consolidación de la información y el cumplimiento de las metas a través de las dependencias del ministerio.

En principio el programa PACES se diseñó como "un programa centralista a prueba de políticos" (de acuerdo con una entrevista hecha a los diseñadores del programa en: Cider, 1997). No se entregaría a los municipios como una transferencia adicional, sino según algunos criterios que fijaba el nivel nacional. El objetivo era orientar los recursos hacia municipios en donde la cobertura en educación secundaria fuera deficiente[3], a menores costos, con una ampliación más rápida y sin incrementar la ineficiencia administrativa y entre otros, los pasivos laborales. Los cupos para cada departamento se asignaron inicialmente a las capitales departamentales, y a ciertos municipios dependiendo de su disponibilidad presupuestal para cofinanciar. El Icetex actuaba como operador del programa sin decidir acerca de asignaciones.

El manejo de los recursos se programó a través del Banco Central Hipotecario – BCH en donde el municipio consignaría su contrapartida y posteriormente los colegios hacían efectivo el bono que se les había entregado. Se buscaba que el colegio tuviera el menor contacto posible con las entidades públicas para que los procedimientos administrativos y los desembolsos fueran ágiles y transparentes y los colegios estuvieran motivados en su vinculación al programa.

No obstante, en los años siguientes con el cambio de políticas en el Ministerio de Educación - MEN (Cider, 1997) se vio afectada esta forma de gestión del programa. Buscando liberar al MEN de la ejecución directa de algunos recursos, se trasladó del BCH al Fondo de Inversión Social – FIS la responsabilidad del manejo de los fondos. De esta forma, bajo otro esquema administrativo, los municipios debían hacer convenios con el FIS y con cada colegio, sumado a otros procesos que incrementaron los pasos, el tiempo y los requisitos necesarios.

[3] La fórmula se basó en el número de egresados de las escuelas primarias menos la disposición de cupos en los colegios de secundaria en el departamento.

Las decisiones sobre montos, cantidad y destino de las becas se mantuvieron bajo la responsabilidad del MEN en el nivel nacional, pero en 1997 se buscó descentralizar la administración del programa pasándola del Icetex a las Secretarías Departamentales de Educación.

El programa PACES-BIRF se ejecutó en dos fases (Evaluación del Programa PACES, MEN, 2000). La primera, de 1994 a 1996 en la que se atienden los municipios bajo las líneas presupuestales determinadas (cuadro 2), los recursos se asignan y distribuyen bajo cupos predeterminados por departamento y se interviene en los 87 municipios focalizados con los criterios iniciales. Posteriormente, de 1997 a 1998 se asignaron los cupos con prioridad a las capitales y municipios mayores que recibían directamente los recursos y ejecutaban directamente los proyectos sin mediación de la instancia departamental.

El modelo híbrido resultante de la rotación política a nivel central, departamental y municipal hizo que el programa se alejara de sus objetivos iniciales y perdiera credibilidad (Cider, 1997). El programa Paces tuvo dificultades administrativas en su ejecución. Las evaluaciones que se han hecho del programa coinciden en que hubo cierta tardanza en el giro de los recursos y demasiados pasos burocráticos para que los colegios beneficiarios recibieran los pagos por las matrículas. Este ha sido uno de los factores que deterioró la credibilidad del programa haciendo que los colegios privados participaran menos, aspecto que repercute en los municipios.

1.5. Coordinación con otras instituciones

Hasta 1999, el Icetex fue el principal encargado de promover la aplicación del programa en los municipios y garantizar su ejecución a través de su oficina principal y las 22 regionales. Igualmente, era el responsable de convocar a los estudiantes y colegios beneficiados, hacer los sorteos en los municipios para la escogencia de los estudiantes beneficiados y monitorear la implementación del programa.

Por su parte, el Ministerio se encargó de definir el número de cupos, el FIS de suscribir los convenios con los municipios y girar los recursos, primero con el apoyo del BCH y posteriormente de FINDETER,y el Comité Nacional de Becas establecía el criterio de selección de beneficiarios (Cider, 1997). Las secretarías de educación departamentales tenían como función asesorar a los municipios para poner en marcha el programa y las alcaldías y los Concejos eran responsables de su implementación.

El trabajo interinstitucional se dió tanto en el diseño como en la ejecución del programa. El MEN, el Icetex y el FIS trabajaban con el apoyo de las Secretarías Departamentales y se trató de involucrar en este proceso a los alcaldes y los colegios.

A partir de 1994, el Banco Mundial participó en el programa mediante los desembolsos, análisis del programa y supervisión de los resultados.

No obstante, en algunas etapas los procedimientos son confusos y las responsabilidades no estaban claras. El programa de becas PACES financiado por el gobierno central, tenía como objetivo distribuir becas en todo el país. El programa PACES-BIRF, sólo tuvo como objetivo atender a 87 municipios priorizados según sus necesidades en educación secundaria y sus posibilidades para complementar los cupos públicos que hacían falta con cupos en colegios privados. Otra de las diferencias entre los dos programas está en que si en el primer programa un beneficiario desertaba, se le otorgaba el cupo a otro. Al contrario, en el programa BIRF, este cupo no se renovaba.

A partir de 1999, el programa pasó a ser financiado con recursos de inversión nacional, administrado por el Ministerio de Educación Nacional e incluyéndolo en la ley de presupuesto con el nombre de "Implantación de un programa de subsidios a la permanencia y asistencia para la educación secundaria – PACES".

2. Descripción del programa

El programa de becas PACES consiste en dar becas a estudiantes de grado 6, menores de 16 años, que residen en barrios de estrato 1 y 2, admitidos en una escuela secundaria privada que participara en el programa. Los alumnos debían haber asistido a escuelas públicas en la primaria. Este último requerimiento se puso para evitar financiar a algún estudiante que hubiera asistido a un colegio privado, aún sin haber obtenido la beca. La beca podía ser renovada cada vez que se completara un año escolar, hasta que los estudiantes se graduaran de la educación secundaria. En el caso en que perdieran el año, salían del programa automáticamente.

El primer año se adjudicaron las becas directamente debido a que la demanda fue menor que la oferta. Se preveía atender a los municipios en donde se concentrara el 60% de la demanda de educación secundaria, es decir las capitales de departamento o los municipios ubicados en la zona de influencia de las ciudades capitales, que tuvieran una cobertura mínima del 80% de educación primaria (DNP, 1993). Posteriormente, con el incremento de la demanda, las becas se distribuyeron por lotería por parte del Icetex, que en algunos casos a través de su oficina local hizo el esfuerzo de seleccionar a los mejores estudiantes dentro de los de estrato 1 y 2 que se postulaban.

3. Arreglos administrativos y mecanismos de distribución

3.1. Usos y fuentes de financiamiento

La participación del gasto en educación en el PIB ha aumentado notablemente en los últimos veinte años en Colombia. En 1979, representaba un 2.6% del PIB, pasando a un punto máximo en los ochenta de 3.6% en 1984, y en 1996 de 5%.

Cuadro 3
Gasto en educación, gasto social y gasto total 1990-1999
Millones de pesos corrientes

Año	Educación						% Gasto Social	Total Gasto Social	Total Gasto	Gasto edu/ PIB
	Admón	Primaria	Secundaria	Superior	Otras	TOTAL				
1990	73,321	206,541	166,651	124,834	66,535	637,882	38.4%	1,661,214	5,549,512	3.15%
1991	67,817	283,235	216,069	160,907	89,759	817,787	38.8%	2,108,233	7,174,475	3.13%
1992	389,390	375,096	265,806	191,962	115,971	1,338,225	43.0%	3,110,767	10,178,345	3.99%
1993	340,357	507,316	370,235	289,342	147,986	1,655,236	37.9%	4,372,093	12,333,903	3.77%
1994	319,167	640,223	479,095	459,098	188,470	2,086,053	30.2%	6,902,221	18,567,236	3.09%
1995	429,590	924,953	652,058	699,547	308,261	3,014,409	27.2%	11,097,694	25,188,176	3.57%
1996	736,483	1,690,558	1,185,948	1,048,024	407,095	5,068,108	30.1%	16,816,737	37,304,342	5.03%
1997	1,074,043	907,808	1,146,996	1,054,732	429,393	4,612,972	30.8%	14,994,899	38,664,411	3.79%
1998	880,255	824,019	974,928	936,793	429,893	4,045,889	30.2%	13,389,442	37,128,609	2.85%
1999	819,594	852,966	945,123	949,782	483,824	4,051,290	26.1%	15,510,794	49,507,935	2.74%

Fuente: 1990-1995 Registro f-400 Cuentas Nacionales Dane. 1996-1999: Proyecciones Misión Social-DNP.

El costo total del programa Paces-BIRF en 1993 era de US $150 millones, es decir 121.730 millones de pesos[4], de los cuales US $90 millones provinieron de crédito externo y US $60 millones de contrapartida nacional. De estos, US $25 millones serían aportados por los entes territoriales (cuadro 2).

Para la parte de becas, se programó un desembolso anual de alrededor de US$730 mil dólares por parte del BIRF sumado al aporte de la nación de US$500 mil, para un total anual de US$1.300.000 de 1994 al 2000 (Anexo No.1). En 1994 el desembolso total para la parte de Becas estuvo programado en $US 1.115.000, es decir $926.565.000 pesos, el 0.2% del gasto en secundaria en ese año. Dentro de estas cifras de gasto presupuestadas, el Icetex cobraba una comisión de 2.5% del valor de las becas otorgadas (Manual de Operación del Icetex) para su manejo administrativo y el FIS menos del 0.2% del costo total del programa (King y Rawlings, 1997).

Se estableció que los municipios contribuyeran con el 20% del valor de los subsidios otorgados y el gobierno nacional con el 80% (Correa y Godoy, 1996). Posteriormente, en el caso de las becas financiadas por el proyecto Paces-Birf, los municipios seguirían aportando el 20%, el gobierno nacional 20% y el restante 60% sería el aporte del gobierno nacional con recursos provenientes del crédito BIRF. A partir de la culminación del préstamo, en 1999 el programa es administrado por el Ministerio de Educación Nacional bajo el nombre de Subsidios a la Permanencia y Asistencia en la Educación Secundaria y es manejado con recursos de inversión nacional.

Si se comparan las cifras de lo proyectado versus lo que realmente se gastó, se observa la baja ejecución de los recursos del crédito, aspecto que influyó en el bajo número de becas Paces otorgadas en los municipios (Cuadro 4).

Cuadro 4
Inversión en el componente de becas según fuentes de financiación y número de becas otorgadas 1994-1998

[4] La TRM de diciembre de 1993 estaba en 805$ por dólar.

Vigencia	Recursos de contrapartida	Becas Contrap.	Recursos del préstamo	Becas Prést.	Total Recursos US$	Total Becas otorgadas
1994	6,042,441	50,736			6,042,441	50,736
1995	2,881,910	18,067	355,072	2,226	3,236,982	20,293
1996	8,140,896	43,077	392,264	2,076	8,533,160	45,153
1997	3,227,030	18,310	1,072,595	6,086	4,299,625	24,396
1998	2,308,212	12,944	6,753	38	2,314,965	12,982
TOTAL	**22,600,489**	**143,134**	**1,826,684**	**10,426**	**24,427,173**	**153,560**

Fuente: Contabilidad FIS - Desembolsos UPCE. En: "Evaluación del programa PACES, componente de gestión". MEN (2000).

Para la vigencia 1999, se apropiaron recursos de inversión nacional por un valor $8.000 millones a este proyecto. Se incluyó en la Ley de Presupuesto con la leyenda "distribución previo concepto del Departamento Nacional de Planeación". Del total de lo apropiado se ejecutaron $6,669,769,135 otorgando 23.641 becas (Anexo No.3, DNP - UDS).

3.2. Mecanismos de distribución del servicio

Dentro del programa nacional de becas PACES, los municipios pueden escoger participar en el programa o no, financiando el 20% del costo de las becas. Lo mismo ocurre con la parte del crédito BIRF, pero se restringe a los 87 municipios focalizados, que según su plan de desarrollo y sus prioridades en educación secundaria escogían participar en la parte de becas o en otro de los lineamientos del programa. Dentro de los municipios que participan, los colegios privados escogían si se unían al programa o no, con el requisito mínimo de tener licencia y su currículo, podía ser tradicional académico o vocacional. A su vez, los estudiantes posibles beneficiarios deben aplicar para obtener la beca (King y Rawlings, 1997).

Los colegios participantes recibían el dinero de las becas a través del FIS, quien era el encargado de recibir los fondos del gobierno central y transferirlos a los municipios, en dónde éstos ponían su parte del costo.

Finalmente, el monto determinado pasaba a las cuentas de los colegios. La cuenta era pagada tres veces en el año, después de que el colegio presentara las becas firmadas por los estudiantes. Según el Icetex, los reportes de atraso en los pagos eran comunes y le tomaba al colegio alrededor de 2 meses recibir los pagos por las becas después de tener a los estudiantes inscritos. Según el estudio de Tenjo (1997), el promedio de demora era de 8 meses, retrasos que estaban en su mayoría relacionados con los complejos canales por los que tenían que pasar los pagos hasta llegar finalmente a los colegios.

Adicionalmente, el cambio de enfoque que tuvo el programa de nacional a focalizado en determinados municipios y la solución intermedia entre centralización y descentraliación, hizo que el programa tuviera una estructura menos organizada que la reglamentada. Al principio, se ideó como un programa de ejecución centralista que incentivara la movilización de recursos locales hacia sectores estratégicos. Posteriormente se adoptó la ejecución descentralizada, en la que el nivel nacional señalaba, con sus criterios, las prioridades territoriales

para asignar los recursos; posteriormente los municipios que quisieron, participaron en el programa con la contrapartida exigida. Esto pudo haber limitado la libre competencia entre los municipios que habría incentivado un uso más eficiente de los recursos y un más rápido incremento en la cobertura del programa.

3.3. Monitoreo

El proceso de monitoreo estaba a cargo del nivel central, esencialmente bajo la responsabilidad de las oficinas del Icetex. Según el Manual Operativo, en el nivel central el Icetex se encargaba de plantear las normas y velar por su cumplimiento, entrenar a las oficinas locales en el uso del programa de computación diseñado para escoger a los estudiantes, limitar el valor máximo de las becas, tener información sobre los costos del programa y su cubrimiento nacional y monitorear la inscripción de colegios y estudiantes en el programa.

Las oficinas regionales eran las responsables de promover el programa en el nivel local, reclutar a los colegios, seleccionar a los estudiantes y dirigir los procesos de monitoreo en los colegios al menos tres veces al año.

De acuerdo con las evaluaciones hechas al programa (King y Rawlings y Cider, 1997), el Icetex no estaba preparado para la responsabilidad de monitorear el programa. Esto se reflejaba en aspectos como la falta de información municipal en la oficina central para 1992 y 1993, y por la gran heterogeneidad la capacidad administrativa en sus oficinas regionales.

Los municipios no contaron con asesoría por parte de las entidades nacionales y departamentales para generar incentivos o herramientas específicas y monitorear de una manera efectiva el desarrollo del programa.. En general, el monitoreo de los programas dependía de trabajadores de medio tiempo, contratados para monitorear a los colegios participantesNo se le dio la importancia sistemática necesaria a los procesos de seguimiento y monitoreo del programa, aspectos que habrían sido claves para mejorar tanto su cobertura como su calidad

4 Costo eficiencia

4.1. Costos directos

Es importante analizar si el costo de las becas Paces es menor que el que se incurriría en otro tipo de solución para ampliar la cobertura en educación secundaria. Para los municipios, financiar parte de las becas implica un costo de oportunidad, pues debe retirar sus recursos de otras inversiones. Según una encuesta hecha a una muestra de 32 municipios Paces (Cider, 1997), las inversiones sacrificadas con más frecuencia fueron las construcciones escolares

destinadas a educación secundaria (19 respuestas afirmativas), el pago de docentes en colegios de secundaria (19), la dotación de colegios de secundaria (17 casos), la construcción de escuelas (14), su dotación (14), hacer contratos con colegios privados para ampliar la cobertura en secundaria (10) y en sólo uno de los casos se destinarían a inversiones en otros sectores.

A continuación se observa una comparación de costos entre un beneficiario Paces y el costo de un estudiante de secundaria en un colegio público (cuadro 5).

Cuadro 5
Costos programa de Becas PACES 1994-1996
(Pesos corrientes)

	1994	1995	1996
Gobierno central	6,872,678,671	11,077,328,074	12,605,664
Municipios	1,718,169,668	2,769,332,018	3,151,416,000
Comisiones	324,297,206	443,093,123	504,226,560
Costo total	8,915,145,545	14,289,753,215	16,261,306,560
Costo por beneficiario (A)	98,175	161,222	200,735
Costo por estudiante en colegio público (B)	182,815	203,309	261,397
Costo relativo del programa de becas (B/A)	1.86	1.26	1.30

Fuente: Icetex, Oficina Central de costos y número de estudiantes; DNP y MEN para cifras de gasto en educación; gasto en educación en secundaria está basado en un promedio de la Unesco (King y Rawlings, 1997).

Incluyendo los gastos administrativos del programa, el costo por beneficiario del programa resulta hasta un 25% más barato que el costo por estudiante en la educación secundaria pública (King y Rawlings, 1997). Por lo tanto, demuestra ser una inversión rentable para el municipio, lo que llevaría a pensar que se habría podido aumentar el grado de participación de las entidades territoriales en el financiamiento de las becas.

Si se compara esta diferencia entre el costo de promoción público y privado que el estudio de Angrist et. al (2000) calcula en aproximadamente US$ 50 con los los US$ 82 –suma que ellos obtienen al comparar la diferencia de lo que recibe un beneficiario del programa Paces con un no beneficiario-, el costo extra por beca entregada en gasto público educacional sería de US$ 32

4.2. Costos pagados por los beneficiarios

La beca cubre el costo anual de la matrícula y 10 pagos de pensión mensuales. El valor de la beca depende del costo de la pensión y matrícula del colegio, con un costo máximo determinado para cada año (King y Rawlings, 1997).

- En 1992, el valor máximo era de $102.000
- En 1994, el valor medio era de $94.603, con $59.679 para el Chocó y $119.122 para el Quindío
- En 1996, el valor máximo era de $190.000

Este valor es ajustado de acuerdo con la tasa de inflación y es aplicado a todas las becas sin tener en cuenta los cambios individuales en las pensiones de los colegios.

Por esta razón, mediante diferentes estimaciones se ha querido analizar si las becas cubren la totalidad de los costos educativos, y si no es el caso, ver si el costo adicional para las familias influiría en la no participación de los alumnos en el sistema.

Tenjo (1997), basado en una estimación de US$ 239 del costo anual de educar a una persona en Bogotá y US$182 en las otras ciudades, lo compara con un promedio de US$153 que sería lo que reciben los beneficiarios de las becas Paces: cubriría un 65% del costo en Bogotá y un 84% en las otras ciudades. . Por otra parte, en una entrevista hecha a los administradores de las becas Paces en 32 municipios (Cider, 1997), el 70% consideran que las becas cubren entre un 40 y 79% del "valor de las matrículas y otros gastos educativos en los colegios privados que participan en el programa".

En general los estudios al respecto coinciden en que la suma extra está alrededor de un 20%, pero es esencial saber si este 20% es lo suficientemente significativo para que los estudiantes salgan del colegio.

A este respecto, un estudio reciente analiza el impacto de ser beneficiario del programa en los gastos del hogar (Angrist et. al, 2000). En primer lugar, en la encuesta sólo un 49% de los ganadores de las becas Paces reportan tener ayuda financiera. Esto se puede deber a que no cumplieron con los requisitos legales, perdieron el voucher después de repetir un grado, se cambiaron a un colegio público u otro privado no Paces o recibieron la ayuda de otras fuentes. Según una muestra significativa de estudiantes que aplicaron a las becas Paces, los ganadores reciben en promedio US$82 dólares más que los perdedores.

Por otra parte, a pesar de perder la beca, la mayoría de los que aplicaron y no la ganaron fueron a colegios privados. Posteriormente, si se comparan los gastos en educación entre los ganadores y perdedores la cifra es de US$64, que representaría esencialmente el costo para los ganadores de ir a un colegio privado. Si se pondera por la probabilidad de que los perdedores vayan a un colegio privado (0.54) el costo extra se convierte en US$14. Esta cifra extra para el hogar, comparada con los beneficios del programa al estudiante se compensaría con la reducción de la repetición y la obtención de mejores calificaciones. En conclusión, no es tan evidente que estos mayores costos hagan retirar a los estudiantes del sistema, la mayoría estudia a pesar de no haber ganado el voucher y el costo extra que se paga estaría más que compensado con los beneficios.

Para apoyar esta afirmación, se analizó si las reducciones en el costo de los colegios privados inciden en un incremento en la matrícula (Angrist et. al, 2000). Lo que se encontró fue que la decisión de ir a un colegio público o privado sí responde al costo del colegio privado, pero no la decisión de no ir a ningún colegio.

Esta evidencia también respalda el punto de que el programa Paces no influyó de una manera decisiva a incrementar la matrícula en secundaria de la gente que no habría ido al colegio. Un efecto indirecto a ese respecto puede ser la liberación de los cupos en los colegios públicos para los beneficiarios que se desviaron a colegios privados, si el problema de no haberse matriculado estaba relacionado con la falta de cupos en los colegios públicos.

5. Cobertura

Uno de los objetivos principales del programa era incrementar la cobertura de la educación secundaria, por la falta de oferta que existía en la educación secundaria oficial. Como se puede observar en el cuadro 6, el cuello de botella sigue existiendo en 1999, pues se ve una gran diferencia entre la matrícula oficial en primaria con respecto a la de secundaria que es de la mitad. Ocurre al contrario en la matrícula privada, que se incrementa de 1.009.567 a 1.162.227 alumnos. En la parte urbana, la diferencia no es tan marcada como en la rural, en donde efectivamente la matrícula secundaria es mínima con respecto a la primaria.

Cuadro 6
Matrícula por departamento, zona y sector

ZONA	SECTOR	JARDIN	PRIMARIA	SECUNDARIA	TOTAL
NACIONAL	TOTAL	**1,034,182**	**5,162,260**	**3,594,083**	**9,790,525**
	OFICIAL	572,078	4,152,693	2,431,856	7,156,627
	PRIVADO	462,104	1,009,567	1,162,227	2,633,898
URBANO	TOTAL	850,345	3,362,300	3,197,021	7,409,666
	OFICIAL	406,260	2,425,057	2,080,831	4,912,148
	PRIVADO	444,085	937,243	1,116,190	2,497,518
RURAL	TOTAL	183,837	1,799,960	397,062	2,380,859
	OFICIAL	165,818	1,727,636	351,025	2,244,479
	PRIVADO	18,019	72,324	46,037	136,380

Fuente: Censo educativo, DANE 1999.

Como se observa en el Anexo No. 2, las coberturas más bajas en educación secundaria se encuentran en los 3 primeros deciles de ingreso sin ver mejoras significativas en el período de 1996 a 1998. Especialmente, la asistencia secundaria privada disminuye en este período, al mismo tiempo que disminuyen las becas Paces entregadas.

Si se mira por parte de la oferta, la situación es similar. La estructura de la educación secundaria, en 1997 era un 60% pública y un 40% privada, versus la estructura de la primaria, un 85% pública y un 15% privada. Mediante este programa, el gobierno buscaba utilizar capacidad instalada ociosa en el sector privado ese 40% privado para que supliera la deficiencia en el cubrimiento de la secundaria por parte del sector público, especialmente en las capitales donde la oferta de educación no oficial es significativa. No obstante, como se observó en el cuadro anterior sería importante extender este programa a casos específicos en la parte rural donde la oferta tanto pública como privada es escasa o inexistente aunque los lineamientos de política serían diferentes pues en lo rural no hay capacidad ociosa que aprovechar.

Cuadro 7
Colombia: establecimientos de básica primaria, 1997

	OFICIAL				NO OFICIAL				TOTAL
	URBANO	RURAL	TOTAL	%	URBANO	RURAL	TOTAL	%	GENERAL
TOTAL DPTAL	10,342	33,764	44,106	85.8%	6,451	854	7,305	14.2%	51,411
CAPITALES	4,205	1,960	6,165	58.5%	4,254	124	4,378	41.5%	10,543
RESTO	6,137	31,804	37,941	92.8%	2,197	730	2,927	7.2%	40,868

Fuente: DANE

Cuadro 8
Colombia: establecimientos de secundaria y media vocacional, 1997

	OFICIAL				NO OFICIAL				TOTAL
	URBANO	RURAL	TOTAL	%	URBANO	RURAL	TOTAL	%	GENERAL
TOTAL DPTAL	4,486	2,223	6,709	61.7%	3,909	251	4,160	38.3%	10,869
CAPITALES	1,687	226	1,913	40.7%	2,741	49	2,790	59.3%	4,703
RESTO	2,799	1,997	4,796	77.8%	1,168	202	1,370	22.2%	6,166

Fuente: DANE

5.1. Beneficiarios del programa

En el primer año de funcionamiento del crédito BIRF, existían 78 municipios vinculados con 1.529 colegios y 50.000 becas. En 1996 el programa Paces, evolucionó a tener 209 municipios vinculados, 1.745 colegios vinculados y 82.932 becas otorgadas (Cider, 1997) (Ver anexo No.3).

Se observa un leve descenso en la participación de los colegios y los municipios de 1995 a 1996. Durante el período de 1992 a 1995 se observa un incremento en el promedio de becas Paces per cápita en los municipios beneficiarios de 0.09% a 0.38%, cifra que disminuye en 1996 a 0.3% (Cider, 1997).

Los municipios

Con el objetivo de analizar los determinantes de participación de los municipios dentro del programa Paces, el Cider (1997) realizó una tipología de los municipios Paces frente al resto de los municipios según su estructura socio-económica y Necesidades Básicas Insatisfechas. Los municipios Paces son alrededor de 220 y los no Paces alrededor de 800. En lo que se refiere al primer factor, los municipios Paces son más urbanos (57.4% vs. 34.7%) y con indicadores de eficiencia en la gestión ligeramente superiores. Adicionalmente, tienen menores niveles de inasistencia escolar (9.4% vs. 13.3%) y la matrícula secundaria per cápita es más alta (1992: 6.9% vs. 4.5%; 1994: 7.3% vs. 5%).

En cuanto a los indicadores de NBI, los municipios Paces presentan menores indicadores de dependencia económica de los miembros del hogar (16.7% vs. 21.2%), NBI (43.4% vs. 53%) y miseria (19% vs. 25%). En general se observa que los municipios Paces presentan mejores indicadores que los no Paces, aunque, efectivamente presentan un menor número de establecimientos de secundaria tanto públicos como privados (1994: oficiales 7.81 vs. 3.13; privados 13.74 vs. 2.06) y una menor proporción de colegios privados respecto al total (1994: 46.3% vs. 42.9%). La caracterización de los municipios Paces y los No Paces que se infiere a partir de este estudio es consistente con los criterios de focalización que se habían adoptado desde el principio del programa Paces-Birf. Posteriormente, en 1997 y 1998 se jerarquizaron los municipios escogidos por tamaño y saldos a favor según lo que habían recibido de 1994 a 1996. Así se focalizaron 12 para 1997 y 15 para 1998, esencialmente capitales y municipios mayores, por lo que no fue sgnificativa la ampliación del programa en los 2 últimos años. A los municipios con pequeños saldos se les dieron los montos suficientes para completar los cupos iniciados (MEN, 2000).

Por otra parte, surgieron ciertas hipótesis para explicar las razones por las cuales fue tan reducido el número de municipios que participaron en el programa en los años anteriores. En una encuesta hecha a municipios no Paces (Cider, 1997), las razones más comunes fueron por que el municipio no fue invitado a participar, por las demoras en los pagos por parte de Icetex o del FIS y por no poseer los recursos para financiar la contrapartida.

Los colegios

También se observaron los factores que influyeron en la decisión de participar de los colegios, que pasaron de ser 1529 en 1992 a 1744 en 1996 (ver anexo No.3). En un análisis basado en la encuesta SABER de 1992-1993, los resultados indicaron que la participación de los colegios, dependió en primer lugar de la participación del municipio. Lo que se observaba posteriormente era que los colegios sin ánimo de lucro eran un 11% más propensos a participar, al igual que los colegios no académicos (técnicos, vocacionales o de artes.Por otra parte influyó el bajo nivel de credibilidad del sector público que haría que los colegios privados no quisieran depender de los ingresos ni de la burocracia gubernamental o de un programa politizado. Adicionalmente, a pesar de que se presenta como un programa de aumento de cobertura y no de sustitución de recursos al sector público, el sindicato de los maestros, Fecode trató de limitar el número de becas (King y Rawlings, 1997).

Los estudiantes

El número de estudiantes en el programa creció alrededor de 35% anual entre 1992 y 1994, pero cayó en un 5.5% por año de 1994 a 1996. Las cifras por departamento para este período se pueden observar en el anexo No. 3, estas incluyen las tanto las becas renovadas como las nuevas que se entregaron en el período, que estarían alrededor de 80.000 en 1996.

Por otra parte, se pueden observar los resultados consolidados anuales, de las becas programadas y entregadas distribuidas para estudiantes en el primer año de estudios entre 1992 y 1999 según la fuente de financiación (anexo No.4). El programa Paces-BIRF empieza en 1995 por lo que se extiende hasta 1998 (en principio estaba programado entre 1994 y 1997), aunque este último año las becas nuevas financiadas por el crédito se reducen a 38, según la evaluación del programa (Ministerio de Educación Nacional, 2000).

A partir de 1996 empiezan a reducirse drásticamente el número de becas otorgadas por las dos fuentes de financiación, pasando de 45.153 a 12.982 en 1998. Para el período 1996-99 no se cuenta con información sobre las becas programadas que financiaría el gobierno nacional, por lo que los totales programados y otorgados no llegan a ser comparables. El número de becas Paces ejecutadas por el gobierno en el período 1992 a 1999 demuestra grandes oscilaciones, pasando de un punto máximo anual de 50.000 en 1994 a 23.641 en 1999. En el período de 1992 a 1998 el programa de becas Paces entregó alrededor de 223.000 becas financiadas por el gobierno. Por su parte, de las

becas programadas para financiar con el préstamo BIRF que eran 22.000, sólo se entregaron 10.426. Tanto en las cifras del total de becas (anexo No.3) como en las de las becas nuevas (anexo No.4) se observa una tendencia a la disminución en el monto de las becas entregadas.

Existen dos factores que explican esta reducción. Primero, la reducción drástica en el número de becas nuevas otorgadas podría estar explicada por factores como las trabas institucionales, la falta de recursos para financiar esta partida por parte de los municipios y la nación y la rigidez de la matriz de cofinanciación para responder a estos factores coyunturales (MEN, 2000). Segundo, por la deserción del programa, con un promedio que oscilaba en 1992 y 1996 entre 17.5% (Correa y Godoy en Cider, 1997) y 28% (King y Rawlings, 1997) de los estudiantes favorecidos, cupos que ya no se podian reasignar a estudiantes nuevos. Es importante aclarar que esta tasa de deserción está dada por el promedio de la tasa de no promoción de la cohorte de estudiantes que entraron a sexto grado en 1992 que fueron saliendo del programa. Por lo que hay que tomar en cuenta que no sería necesariamente el diseño del programa el que causaría esta tasa de deserción.

La prioridad del programa de becas Paces era de aumentar la matrícula secundaria en los municipios beneficiados antes que sustituir a la matrícula tradicional. Este es un punto difícil de verificar, por lo que los estudios que han tratado de evaluar esta hipótesis, lo han hecho a través de metodologías indirectas, concluyendo que el programa ha tenido un efecto expansivo, aunque no el esperado.

Por una parte, el estudio de Tenjo (1997) lo concluye a través de una muestra de beneficiarios y no beneficiarios del programa observando qué pasó con los solicitantes no beneficiarios y además, mediante preguntas de opinión a los padres y a los rectores de los colegios. Según la muestra, en Bogotá (los resultados en las otras ciudades son similares aunque menos representativos) el 12% de los beneficiarios no habrían estudiado sin beca, el 77% de los estudiantes que no estudiaron por razones económicas no se ha postulado para Paces y el 49% de las familias beneficiadas opinan que sus hijos no habrían estudiado sin la beca.

Por otra parte, según el estudio del Cider, de acuerdo con una muestra de municipios Paces y no Paces se observó que los primeros habían presentado incrementos mayores en la matrícula secundaria que los segundos. El promedio del incremento entre 1992 y 1996 para los Paces estuvo alrededor del 13% y el promedio de la muestra de los segundos alrededor del 3% (Cider, 1997).

Sin embargo, a raíz de que la muestra de los municipios no Paces puede no ser representativa y que además existen otros factores como la mayor disponibilidad de recursos, mayor eficiencia en la gestión municipal o mayor grado de urbanización que pueden tener influencia en el incremento de la matrícula, es esencial hacer un estudio más detallado sobre los factores que influyeron en este aumento. En el mismo estudio, según una encuesta hecha a 32 municipios beneficiarios del programa (Cider, 1997), la percepción general era que uno de

los factores que más incidieron en la ampliación de cobertura fueron en su orden: las inversiones en infraestructura (20.3%), las becas Paces (20.3%), el nombramiento de docentes (18.8%) y el incremento de oferta privada de cupos (15.6%).

Estos resultados no permiten dar conclusiones claras acerca de la influencia del programa en la ampliación de la matrícula secundaria. Parece que su presencia tiene un efecto positivo en los municipios beneficiarios, pero no se sabe qué tan significativo es el efecto.

En este sentido, también es importante analizar su aporte a la retención de los alumnos en secundaria. La deserción en el sistema educativo formal es muy alta, por lo que la ampliación de la cobertura del programa Paces no sólamente implica que los alumnos más pobres pasen a sexto grado, sino también que se mantengan en el sistema. Un estudio reciente de una cohorte de 3.000 estudiantes que aplicaron al programa (Angrist et. al, 2000), demuestra que los beneficiarios de las becas Paces tenían un 20% más probabilidad de quedarse en el colegio en séptimo grado. Por el contrario, los perdedores habían empezado ya a desertar del sistema. Siendo la edad promedio de los entrevistados 15 años, los perdedores de las becas tenían 7.3 años de escolaridad en el momento de la encuesta, mientras que los beneficiarios del sistema tenían en promedio un mes y medio más, con efectos mayores en Bogotá.

En el estudio no se ve un efecto importante en cobertura, probablemente por que la mayoría de los estudiantes todavían estaban en el sistema cuando se hizo la encuesta, no obstante sí se ve un impacto grande en el incremento de la probabilidad de promoción al siguiente grado. La probabilidad de completar el grado octavo para los beneficiarios del programa se incrementó alrededor de un 15% con respecto a los no beneficiarios con consecuencias en una menor repetición y tiempo en el colegio. Lo que tendría impactos en los costos de promoción actuales y la eficiencia del sistema educativo que hoy demuestran tener grandes deficiencias por las altas tasas de deserción y repetición. Alrededor de un 20% de los perdedores repitió un grado desde que empezó sexto grado, probabilidad que se reduce en un 5% para los ganadores.

El programa Paces parece haber tenido un impacto en la retención de los alumnos en el sistema. Para logarar unos resultados más precisos, sería importante tener en cuenta factores como los incentivos que tengan los colegios privados para promover a los beneficiarios Paces sin que tengan el nivel adecuado (Angrist et. al, 2000), no obstante este no parece ser el caso, pues los beneficios de quedarse en el programa para los colegios parecen no ser muy grandes.

6. Impacto

6.1. Focalización

El Icetex es la institución encargada de escoger a los beneficiarios y verificar que cumplen con las condiciones de focalización. Los estudiantes deben venirde los

estratos 1 o 2, lo que se compruebamediante la presentación de un certificado de ingresos o de pago de los servicios públicos. Adicionalmente, deben haber cursado hasta quinto grado en una escuela pública, ser menores de 15 años y presentar un certificado de aceptación de ingreso a sexto grado en un colegio privado (Banco Mundial, 1993). Por su parte, los colegios privados que quisieran participar en el programa, presentarían al Icetex información sobre la proporción de alumnos por profesor en 6 grado, su capacidad para recibir estudiantes en ese nivel y sus costos de matrícula y pensión.

En la evidencia de focalización del programa (Tenjo, 1997), se analiza una muestra de solicitantes y no solicitantes de becas Paces por estratos socioeconómicos. Los resultados del estudio muestran que de los beneficiarios de las becas en Bogotá, el 90.7% pertenecen a los estratos 1 y 2, el 8.77% al 3 y el 0.44% al 4. En Barranquilla, Medellín y Cali el 83% de las familias beneficiarias pertenecen a los estratos 1 y 2, el 16.4% al estrato 3 y el 0.5% al 4. El comportamiento generalizado es que la gran parte de las becas se entregan a las familias del estrato 2, en gran parte por que la mayoría de las solicitudes provienen de ese estrato.

De esta muestra se puede concluir que existe un alto nivel de focalización para la población objetivo, a pesar de que la participación del estrato 1 represente una tercera parte de los beneficiarios de estrato 2. Esto podría deberse a factores como: la falta de acceso a información sobre el programa, un mayor acceso a los colegios públicos, no haber terminado la primaria, el alto costo de oportunidad de estudiar.

6.2. Calidad

La calidad en el programa Paces se ha medido de diferentes formas. Por una parte, se ha tratado de comparar la calidad de los colegios Paces, frente a los no Paces y por otra, se ha analizado cuidadosamente el efecto que tienen las becas Paces sobre los estudiantes en términos de mejorar su rendimiento.

En términos de los colegios, se hizo una comparación de puntajes del examen del ICFES, que indica que los colegios PACES tuvieron resultados inferiores que los planteles oficiales y los privados no PACES. Sin embargo, dado que en los planteles PACES predominan modalidades de bachillerato diferentes al académico (comercial, industrial, etc.), no necesariamente el Icfes es una acertada medida de calidad (Tenjo, 1997).

En casi todas las comparaciones de indicadores de calidad que se hicieron entre los tres grupos de planteles (oficial, privado PACES y privado no PACES), se encontró que los colegios PACES tenían pequeñas desventajas si se mide calidad del plantel como mejores salarios, dotación de los colegios y calificación de los docentes (Tenjo, 1997). En general los resultados no son estadísticamente significativos y adicionalmente no se pueden sacar grandes conclusiones acerca de las diferencias de calidad entre los tres tipos de colegio medidas por esas variables: Los colegios no Paces son entre un 30 y 50% más caros que los Paces, los docentes de los colegios privados tienen una mejor

calificación que los colegios oficiales y los colegios oficiales no Paces tienen una mejor dotación que los Paces.

En lo que se refiere al impacto que tiene el programa en la calidad de los estudiantes, un estudio que analizó los efectos las becas Paces en los resultados educacionales, concluye que este mecanismo incentiva a un mejoramiento significativo del logro (Angrist et al, 2000). Las características de los ganadores de las becas según resultados de las encuestas, se basaron en que estos últimos completaron más años de educación y eran menos propensos a repetir grados. Adicionalmente, ser beneficiario de una beca también influía en la propensión a tomar exámenes de entrada a la universidad.

Para el análisis, se escogió una muestra de 3.000 estudiantes que aplicaron a las becas en Bogotá y Jamundí, entrevistando a aplicantes de las Paces de 1995 y 1997 para la primera ciudad y de 1993 para Jamundí. El promedio de edad del estudiante que aplicó en esa cohorte era de 13 años, por lo que en el momento de la encuesta la edad de los ganadores y perdedores oscilaba entre 13 y 17 años de edad y el 85% de los seguían en el colegio en el momento de la encuesta. El promedio de educación de los padres estaba cerca de los 6 años de educación formal. No se encontraron grandes diferencias entre los ganadores y perdedores según sus características personales, en este caso por edad, género o nivel de educación de los padres. Por lo contrario, los resultados en variables educacionales sí mostraron diferencias. En promedio los que no se ganaron las becas, completaron 7.3 años de educación, un 10% menos que los ganadores. Como se mencionó anteriormente, las estimaciones acerca de la probabilidad de repetir muestran que el 21% de los perdedores repitieron al menos un año, mientras que los ganadores eran un 5% menos propensos a repetir, lo que demuestra un porcentaje significativo, 25% en la reducción de las tasas de repetición. Examinando características no-educacionales se observó que los ganadores tenían una menor probabilidad de trabajar y tener un matrimonio antes de los 20 años, en el caso de las mujeres es significativo el efecto de mayor nivel alcanzado, las ganadoras tenían en promedio 0.12 años más de educación que las perdedoras.

Sin embargo, estos resultados no indican si los ganadores de las becas tienen un mayor nivel académico. Por esta razón, se utilizó el examen del Icfes y se encontró que los beneficiarios de las becas eran alrededor de un 4% más propensos a presentar este examen. Por otra parte, para comparar el nivel académico, se aplicó *La Prueba de Realización* a una muestra de 473 estudiantes. Este es un examen estándar con componentes de matemáticas, lectura y escritura. A pesar de que en comparación con estudiantes de Estados Unidos los estudiantes Paces tenían un nivel mucho más bajo en matemáticas, obtuvieron mejores resultados que los estudiantes que no se habían ganado la beca.

Las conclusiones son consistentes con la hipótesis de que los ganadores de las becas llegan a un más alto nivel educacional, ya sea por que tienen un mejor acceso a los colegios privados o tienen mayores incentivos para mantener su

nivel académico. Por lo tanto el sistema de vouchers demostraría ser efectivo en mejorar el nivel educacional en los países en desarrollo, o por lo menos este sería el caso en Colombia. No obstante, la calidad de la educación está lejos de ser la mejor si se compara con muestras internacionales o los colegios privados no inscritos en el programa Paces que atienden a los deciles de ingreso más alto de la población.

7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El programa de becas Paces ha demostrado tener un impacto positivo tanto en aspectos de calidad de la educación, como en aspectos socio-económicos para los beneficiarios del programa, si se mantienen a lo largo de todo el proceso de educación secundaria. También parece haber contribuido a la expansión de la cobertura.

No obstante, la falta de que una institución apoye continuamente al programa con lineamientos claros en el diseño, ejecución y seguimiento, podría influir en el incremento de la cobertura, la falta de incentivos para que los colegios y municipios participen y la sostenibilidad de los alumnos en el sistema. Estos factores negativos, parecen relacionarse más con la inestabilidad del nivel nacional en la gestión del programa que con su naturaleza, que sí tiene un impacto positivo en los alumnos beneficiarios.

El alcance ha sido limitado y bien valdría la pena extenderse a muchos otros municipios, pero para ello debería contar ante todo con el respaldo institucional decidido del Ministerio de Educación, desarrollando las facilidades de organización y coordinación necesarias para ello.

El programa merecería reasignación de recursos, facilitando a las entidades territoriales la adopción de este tipo de programas por contraste con las asignaciones tradicionales solo para contratar maestros públicos. Al sistema colombiano de educación pública le hace falta un balance de modelos escolares dentro del cual juegue mayor papel la educación privada con recursos y regulación públicos, para impulsar mayor grado de autonomía escolar y para introducir competencia al modelo centralizado de monopolio bilateral entre la burocracia central y el sindicato de maestros que ha prevalecido hasta ahora. El programa de Becas Paces ha mostrado la posibilidad de mejora de la educación y de su impacto, no solo capacidad para expandir cobertura.

Antes bien, la falta de respaldo institucional y las dificultades operacionales que dificultan la participación de los buenos colegios, han restringido su papel en la

expansión de cobertura, que podría potenciarse mucho más. Un programa de becas de esta naturaleza quizá podría ser adaptado además para mejorar el acceso de la población rural a la secundaria, otorgando becas de matrícula y sostenimiento para asistencia de dicha población en cabeceras con capacidad en colegios privados y públicos.

Las evaluaciones del programa de becas PACES señalan además la posibilidad de mejorar la calidad y el impacto atrayendo mejores colegios privados y facilitándoles la participación, ahora restringida por el nivel de las becas que podría mejorarse aún sin restar atractivo frente a la alternativa de costos de las escuelas públicas, regularizando los pagos, prestando asistencia, haciendo evaluación y promoviendo transparencia y rendimiento de cuentas ante los padres de familia y las comunidades.

Como en otros programas sociales, debería contemplarse el mejor uso del SISBEN para focalizar y priorizar las asignación de recursos también en materia de becas escolares.

BIBLIOGRAFIA

- Angrist J., Bettinger E., Bloom E., King E., Kremer M. (2000). "Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a randomized Natural experiment". Agosto de 2000.
- Banco Mundial (1993). Informe de evaluación, Colombia, Poryecto de Educación Secundaria, Staff Apraisal – PACES. Préstamo 3683 CO-BIRF, 19 de noviembre de 1993.
- Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales – CIDER (1997), "Estudio evaluativo del programa de subsidios PACES, Componente Municipal", Universidad de los Andes. Santafé de Bogotá, 1997.
- Correa Beatriz Elena, Godoy Miguel Francisco (1996). "Evolución del programa de Becas Paces 1991-1996". Bogotá, 12 de julio de 1996.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (1991). "Plan de apertura educativa 1991-1994, resumen ejecutivo". Documento MEN-DNP-2518-UDS-DEC. Bogotá, marzo de 1991.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (1993). "Autorización de la Nación para contratar un crédito con el Banco Mundial para el programa de ampliación de la cobertura y mejoramiento de loa educación secundaria - PACES". Documento Conpes Social No. 16 MEN-DNP-UDS-DEC. Bogotá, septiembre de 1993.
- King E., Rawlings L., Gutierrez M., Pardo C., Torres C. (1997). "Colombia's targeted education voucher program: features, coverage, and participation". *Working paper series* on Impact evaluation of education reforms, Paper No. 3, Development Economics Research Group, World Bank. September 1997.
- King E., Orazem P. y Wohlgemuth D. (1998). "Central Mandates and Local incentives: the Colombia education voucher program". *Working paper series* on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 6. Development Research Group, The World Bank, February 1998.
- Ministerio de Educación Nacional (2000). "Evaluación del programa Paces – Componente de gestión 2000". UPCE.
- Tenjo J. y Ribero R. (1997). "Evaluación del programa de becas PACES, Informe final". Universidad de los Andes, CEDE. PNUD, Ministerio de Educación. Bogotá, diciembre de 1997.
- West, Edwin (1997). Education vouchers in principle and practice: a survey". The World Bank Research Observer, vol. 12 no. 1 (February 1997), pp.83-103.

ANEXO No. 1

PACES

Cronograma anual de desembolsos por categorías y fuentes de financiación (Miles de dólares)

		1994			1995			1996			1997			1998			1999			2000		Total	Total	Costo
	BIRF	Nación	Total	BIRF	Nación	Total	BIRF	Nación	Total	BIRF	Nación	Total	BIRF	Nación	Total	BIRF	Nación	Total	BIRF	Nación	Total	BIRF	Nación	Total
Becas	669	446	1,115	730	486	1,216	730	486	1,216	730	486	1,216	790	527	1,317	790	527	1,317	547	365	912	4,985	3,323	8,308
Ampliación Cobertura	1,331	887	2,219	4,222	2,815	7,037	6,149	4,099	10,249	8,197	5,464	13,661	8,496	5,665	14,164	8,739	5,826	14,565	5,846	3,896	9,744	42,962	28,655	71,637
Calidad	2,180	1,453	3,633	4,329	2,886	7,215	8,471	5,647	14,118	19,003	12,669	31,672	5,113	3,408	8,521	3,378	2,252	5,630	1,041	694	1,735	43,515	29,010	72,524
Admon y asist. técnica	333	222	555	665	443	1,106	919	613	1,532	842	562	1,404	687	458	1,145	394	262	656	394	262	656	4,234	2,822	7,056
Total PACES	**3,844**	**2,563**	**6,407**	**9,216**	**6,144**	**15,360**	**15,539**	**10,359**	**25,898**	**28,042**	**18,694**	**46,736**	**14,296**	**9,532**	**23,829**	**12,511**	**8,341**	**20,852**	**7,261**	**4,854**	**12,135**	**90,731**	**60,487**	**151,218**

Fuente: CONPES Social 16, DNP 1993.

ANEXO No. 2

Colombia. Asistencia a Secundaria Oficial y Privada por decil de ingreso 1996-1998

	1,996					1,997					1,998				
	Asistencia secundaria			Tasa de	Pobl.	Asistencia secundaria			Tasa de	Pobl.	Asistencia secundaria			Tasa de	Pobl.
DECILES	Total	Oficial	Privada	Cobert	12 a 17	Total	Oficial	Privada	Cobert	12 a 17	Total	Oficial	Privada	Cobert	12 a 17
TOTAL	4,033,183	2,871,902	1,161,281	78.2%	5,158,505	4,275,198	3,136,436	1,138,762	82.3%	5,193,321	4,123,451	3,097,786	1,025,665	81.5%	5,059,629
1	248,416	224,111	24,305	43.3%	574,176	271,553	249,783	21,770	48.0%	565,488	266,790	241,772	25,018	45.8%	582,820
2	324,746	274,746	50,000	55.4%	586,264	371,385	343,233	28,152	63.0%	589,882	370,345	330,570	39,775	61.9%	598,636
3	423,109	367,837	55,272	69.7%	606,958	421,660	372,003	49,657	71.4%	590,227	424,602	369,387	55,215	74.1%	573,368
4	441,804	359,844	81,960	76.7%	576,115	457,138	389,620	67,518	75.8%	603,045	423,665	351,863	71,802	82.4%	514,057
5	444,313	354,395	89,918	79.6%	558,192	476,624	384,740	91,884	83.1%	573,786	453,476	365,429	88,047	82.6%	548,997
6	465,206	352,004	113,202	84.9%	547,772	505,741	372,203	133,538	91.1%	555,391	505,588	404,779	100,809	91.2%	554,660
7	446,027	299,350	146,677	95.3%	467,856	501,334	360,932	140,402	96.0%	522,377	478,896	353,292	125,604	92.8%	516,073
8	463,148	289,328	173,820	96.3%	480,755	479,525	319,192	160,333	102.2%	469,386	443,012	305,890	137,122	96.1%	461,113
9	419,336	231,930	187,406	101.6%	412,543	428,861	233,669	195,192	109.6%	391,183	432,162	248,448	183,714	111.3%	388,282
10	357,078	118,357	238,721	102.6%	347,874	361,377	111,061	250,316	108.7%	332,556	324,915	126,356	198,559	101.0%	321,623

Fuente: Cálculos Diogs, con base en DANE, Encuestas de hogares.

Crecimiento de la asistencia a Secundaria Oficial y Privada por decil de ingreso 1995-1998

	1995-96	1996 - 1997			1997 - 1998		
	Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento
DECILES	Total	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado
TOTAL	0.64%	6.0%	9.2%	-1.9%	-3.5%	-1.2%	-9.9%
1	-12.96%	9.3%	11.5%	-10.4%	-1.8%	-3.2%	14.9%
2	-16.51%	14.4%	24.9%	-43.7%	-0.3%	-3.7%	41.3%
3	0.14%	-0.3%	1.1%	-10.2%	0.7%	-0.7%	11.2%
4	3.75%	3.5%	8.3%	-17.6%	-7.3%	-9.7%	6.3%
5	1.53%	7.3%	8.6%	2.2%	-4.9%	-5.0%	-4.2%
6	6.79%	8.7%	5.7%	18.0%	0.0%	8.8%	-24.5%
7	-1.14%	12.4%	20.6%	-4.3%	-4.5%	-2.1%	-10.5%
8	9.00%	3.5%	10.3%	-7.8%	-7.6%	-4.2%	-14.5%
9	3.91%	2.3%	0.7%	4.2%	0.8%	6.3%	-5.9%
10	7.53%	1.2%	-6.2%	4.9%	-10.1%	13.8%	-20.7%

Fuente: Cálculos Diogs, con base en DANE, Encuestas de hogares.

ANEXO No. 3

Cuadro No.1
Número de municipios participantes por departamento, 1992-1996

Departamento	1992	1993	1994	1995	1996
Antioquia	15	19	25	23	20
Arauca	0	0	1	1	2
Atlántico	1	10	11	11	11
Bogotá	1	1	1	1	1
Bolívar	1	6	7	7	7
Boyacá	0	5	15	13	13
Caldas	1	2	3	3	3
Caquetá	0	1	1	1	1
Casanare	0	2	3	3	2
Cauca "A"	0	3	3	3	3
Cauca "B"	9	9	11	13	13
Cesar	0	9	11	10	9
Chocó	0	1	2	2	2
Córdova	0	8	10	10	10
Cundinamarca	0	14	18	20	20
Guajira	0	2	3	4	4
Huila	1	11	15	15	15
Magdalena	1	6	7	7	7
Meta	5	8	8	8	8
Norte de Santander	6	6	6	6	6
Nariño	13	14	11	11	11
Putumayo	1	1	1	2	2
Quindío	1	1	2	1	1
Risaralda	1	3	4	4	4
Santander	2	4	4	4	4
Sucre	3	7	7	7	7
Tolima	0	5	6	7	7
Valle	16	15	19	19	18
COLOMBIA	**78**	**173**	**215**	**216**	**211**

Fuente: Icetex, oficina central estadísticas para información de 1992-1993, oficinas regionales para 1994-1996 (en King y Rawlings, 1997).

Cuadro No.2

Número de colegios que participan por departamento, 1992-1996

Departamento	1992	1993	1994	1995	1996
Antioquia	126	131	127	116	113
Arauca	0	0	1	4	4
Atlántico	206	244	245	224	224
Bogotá	577	417	450	450	400
Bolívar	69	80	92	85	86
Boyacá	0	17	29	29	29
Caldas	19	19	21	21	21
Caquetá	0	3	4	4	4
Casanare	0	3	4	4	3
Cauca "A"	0	4	5	5	5
Cauca "B"	26	33	35	42	42
Cesar	0	33	39	45	44
Chocó	0	12	14	7	7
Córdova	0	26	30	30	30
Cundinamarca	0	70	63	65	65
Guajira	0	7	13	16	16
Huila	15	29	35	35	35
Magdalena	38	46	60	60	60
Meta	23	36	36	37	37
Norte de Santander	58	57	63	70	70
Nariño	49	49	38	48	48
Putumayo	1	1	1	2	2
Quindío	0	4	6	5	5
Risaralda	14	19	18	17	20
Santander	60	66	66	56	57
Sucre	31	37	41	41	41
Tolima	0	30	34	36	36
Valle	217	215	216	241	240
COLOMBIA	**1,529**	**1,688**	**1,786**	**1,795**	**1,744**

Fuente: Icetex, oficina central estadísticas para información de 1992-1993, oficinas regionales para 1994-1996 (en King y Rawlings, 1997).

Cuadro No.3
Número de estudiantes beneficiarios por departamento, 1992-1996

Departamento	1992	1993	1994	1995	1996
Antioquia	10,019	11,865	10,490	8,728	8,134
Arauca	-	-	83	182	169
Atlántico	5,462	6,444	7,766	7,237	6,614
Bogotá	9,486	6,456	10,735	11,657	11,053
Bolívar	3,952	5,882	6,624	6,609	5,983
Boyacá	-	289	794	882	841
Caldas	617	562	577	603	630
Caquetá	-	484	884	962	933
Casanare	-	53	119	157	99
Cauca "A"	-	188	245	265	230
Cauca "B"	1,760	2,690	3,872	3,458	3,163
Cesar	-	762	1,660	2,037	1,596
Chocó	-	208	274	286	241
Córdova	-	899	2,277	3,095	2,635
Cundinamarca	-	-	2,034	2,338	2,072
Guajira	-	215	400	557	490
Huila	1,363	2,503	2,692	2,436	2,380
Magdalena	1,186	1,441	2,690	2,973	3,239
Meta	1,000	1,589	2,403	2,462	2,145
Norte de Santander	2,860	4,096	5,584	5,583	5,687
Nariño	1,840	2,900	3,640	3,360	2,564
Putumayo	80	110	157	124	95
Quindío	-	273	465	538	485
Risaralda	1,516	2,353	3,653	3,276	2,589
Santander	2,511	3,389	4,789	4,464	4,715
Sucre	849	1,744	2,832	2,686	929
Tolima	-	679	1,443	1,651	1,548
Valle	5,072	9,075	11,627	10,028	9,750
COLOMBIA	**49,573**	**67,149**	**90,809**	**88,634**	**81,009**

Fuente: Icetex, oficina central estadísticas para información de 1992-1993, oficinas regionales para 1994-1996 (en King y Rawlings, 1997).

Cuadro No.4
Número de estudiantes beneficiarios Programa de subsidios a la permanencia y asistencia para la educación secundaria – PACES
Vigencia 1999

DEPARTAMENTO	ALUMNOS	RECURSOS
NORTE DE SANTANDER	2,234	630,272,165
BOYACA	277	78,149,234
META	638	179,997,154
CUNDINAMARCA	1305	368,175,996
CARTAGENA	1332	375,793,430
BARRANQUILLA	2697	760,897,058
SUCRE	831	234,447,703
ATLANTICO	647	182,536,298
VALLE	3498	986,880,946
SANTANDER	1869	527,295,737
HUILA	511	144,166,999
CESAR	721	203,413,711
GUAJIRA	206	58,118,203
RISARALDA	744	209,902,637
MAGDALENA	413	116,518,534
CAUCA	793	223,726,870
ANTIOQUIA	1677	473,127,314
BOLIVAR	342	96,487,502
SANTA MARTA	1420	400,620,624
CALDAS	312	88,023,686
CASANARE	41	11,567,215
NARIÑO	399	112,568,753
TOLIMA	584	164,762,285
QUINDIO	150	42,319,080
TOTAL	**23641**	**6,669,769,135**

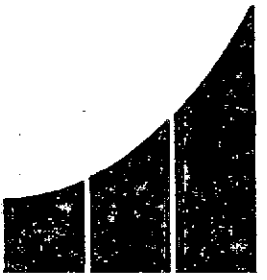
Fuente: DNP, UDS.

ANEXO No. 4
BECAS NUEVAS PROGRAMADAS Y OTORGADAS, 1992-1999

Fuente de financiación	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	TOTAL PROGR. (2)	OTORG. 1994-1998
	Progr.	Otorg. (1)	Progr.	Otorg.	Progr.	Otorg.	Progr.	Otorg.	Progr.	Otorg.	Progr.	Otorg.	Progr.	Otorg.	Otorg.	PACES	
Programa gobierno (PBP) nivel nacional	72,000	49,570	25,000	30,447	25,000	50,736	25,000	18,067		43,077		18,310		12,944		147,000	143,134
Proyecto de educación secundaria (préstamo Paces-Birf) 87 mpios							5,500	2,226	5,500	2,076	5,500	6,086	5,500	38		22,000	10,426
MEN (DNP-BPIN) Subsidios a la permanencia y asistencia en la educación secundaria															23,641		
TOTAL	**72,000**	**49,570**	**25,000**	**30,447**	**25,000**	**50,736**	**30,500**	**20,293**	**5,500**	**45,153**	**5,500**	**24,396**	**5,500**	**12,982**	**23,641**	**169,000**	**153,560**

(1) Becas distribuidas el primer año de estudios
Cifras 1992-1993: Estudio "Evolución del Programa de Becas Paces 1991-1996", B.E. Correa y M.F.Godoy (1996).
Cifras 1994-1998: "Evaluación del Programa Paces - Componente de Gestión 2000" MEN - UCPE (2000), cálculos de Gerencial Ltda.
Cifras 1999: DNP, UDS.

(2) No se tienen las cifras de las becas programadas por el programa del gobierno nacional de 1996 a 1999 por lo que es difícil comparar los totales programados y otorgados.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.