

IMPACTO SOCIO-ECONÓMICO DE LA ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS TODOS A APRENDER EN LOS PROYECTOS DE EDUCACIÓN PARA LA COSTA CARIBE

SOCIOECONOMICAL IMPACT OF THE PRIVATE-PUBLIC ALLIANCE, EVERYBODY TO LEARN IN THE EDUCATION PROJECTS FOR THE CARIBBEAN COAST

Carolina Naranjo Aristizábal
Ingeniera Industrial, Profesional Universitario
Ministerio de Educación Nacional
Bogotá, Colombia
caronara47@hotmail.com

RESUMEN

Este artículo tiene como propósito principal hacer una evaluación crítica del impacto socio-económico que ha tenido el programa Todos a Aprender en la Región Caribe mediante el esquema de alianzas público privadas, y de esta manera proponer un factor de medición estadístico que evidencie los resultados reales de la implementación de este tipo de asociación tanto espacial como temporalmente, en el marco de la política educativa estatal para una educación de calidad.

Palabras claves: Alianzas público-privadas, Programa Todos a Aprender

ABSTRACT

This article is a purpose to make a critical assessment of the socio-economic impact, that de everybody learn program in Caribbean Region through the private-public alliance. So this item proposes a statistical measurement factor evidencing actual results implementation of such spatially and temporally, in the context of state education policy for quality education association.

Keywords: PRIVATE-PUBLIC ALLIANCES

INTRODUCCIÓN

Las estrategias implementadas por el Gobierno Nacional no han respondido de forma efectiva a las necesidades educativas en educación; cada día Colombia se enfrenta a situaciones de pobreza, inequidad, acceso y permanencia en la educación, brechas prominentes entre las regiones rurales y urbanas tal como lo define la (OCDE, 2012): *"A pesar de los progresos en el sector educativo, aún queda mucho por hacer para afrontar algunos desafíos como: aumentar las matrículas y fomentar la equidad, mejorar la calidad y la pertinencia, así como lograr que la gestión y las finanzas sean más adecuadas"*. [1]

Sin embargo, el futuro esperanzador para un sector complejo lo constituye la conformación de estrategias entre el sector público y privado en el que los dos sectores invierten con sus recursos en la ejecución de proyectos que permitan mejorar las condiciones del sector educativo, pero a pesar de que Colombia no contaba con un marco normativo específico para Asociaciones Público Privadas, ahora ya cuenta con la Ley 1508 de 2012. (Pening, G) [2]

La conformación de alianzas entre el sector público y privado van a permitir que los recursos faltantes en cada sector se complementen con la incorporación de insumos eficientes que puede ofrecer cada uno para dinamizar los procesos que componen el sistema educativo. De esta manera, estas asociaciones se constituyen en la respuesta para los fenómenos complejos que hacen parte de la educación en Colombia logrando una educación competitiva, pertinente, que contribuya a cerrar brechas de inequidad y en la que participe toda la sociedad, es así como se demuestra que gracias a la inclusión del sector privado en la región se ha logrado ejecutar novedosos modelos financieros que mejoren las condiciones de vida de una sociedad. (Alborta, G., Stevenson. C. & Triana, S) [3].

Ahora bien, la constitución de alianzas público privadas en Colombia ha sido efectiva para el sector civil, sin embargo, otros sectores sociales como la educación ha sido explorado parcialmente por este tipo de asociaciones ya que el Gobierno es siempre quien carga la responsabilidad a la hora de proporcionar los servicios públicos lo que genera desconfianza por la inminencia de los riesgos a presentarse, esto se evidencia en el *Informe de la Comisión de Infraestructura –Fedesarrollo- al Presidente Santos sobre el diagnóstico de la infraestructura en Colombia*, que da cuenta de los siguientes resultados del diagnóstico obtenido en la infraestructura del país:

- *Gran déficit en infraestructura de transporte.*
- *Resultados generalmente insatisfactorios con las concesiones otorgadas.*
- *La ANI concentra estructuración y supervisión de concesiones con potenciales conflictos e insuficiente capacidad técnica. Es imperativo la ejecución coordinada.*
- *Cuellos de botella (consultas, licencias ambientales, predios).*
- *Necesidad de atraer al capital privado y a los mejores operadores.* (Steiner) [4]

De otra parte, los Gobiernos Nacionales están reconociendo que las alianzas público-privadas juegan un rol de gran relevancia en la educación con el fin de que se pueda patrocinar conocimientos y competencias con privados en pro de la educación pública. Con estas estrategias, se pretende mejorar las condiciones de acceso y permanencia de las personas de más bajos ingresos y mejorar la efectividad de la destinación de los recursos. (Alianzas Público- Privadas en educación). [5]

Adicionalmente, el sector Caribe, golpeado por factores como la corrupción, ha rezagado a la región en condiciones de pobreza extremas para acceder al servicio público de la educación, los recursos han existido para financiar proyectos en una de las regiones más atrasada del país, sin embargo, no se han destinado de la forma correcta o no se han invertido para el objeto social al cual fueron creados. Falta mayor control y seguimiento a los proyectos de intervención gubernamental para alcanzar los resultados esperados en el sector de la educación: A pesar de que se ha logrado con el Gobierno de Santos crear 280 mil nuevos cupos en programas técnicos tecnológicos y universitarios y que la cobertura ha subido del 37 al 42%, la región Caribe, tiene una cobertura muy baja teniendo como referencia el resultado nacional. (De la Cruz). [6]

Así las cosas, la conformación de alianzas público-privadas se constituye como estrategia de gran impacto, toda vez que influye de manera positiva en el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo social del país. (Tschorne, S) [7]

En este sentido, se debe fortalecer la educación como factor estratégico para el aumento de la competitividad del país y para su crecimiento sostenible, estrategia de desarrollo de primer orden en las regiones, en razón de sus aportes a la transformación de la estructura productiva del país.

Para esto se debe:

- Favorecer espacios de diálogo para la conformación de alianzas estratégicas con enfoque sectorial y regional.
- Incentivar la ejecución de proyectos a través de la creación de Alianzas Estratégicas.
- Fomentar desde las alianzas estratégicas, el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la oferta académica de la educación.

En Colombia, el reto se debe plantear en las alianzas público-privadas en otros sectores que no hayan sido descubiertos y que generen mejores condiciones de vida como la educación y salud. (Rosa María Cárdenas Lesmes). [8]

Las alianzas público-privadas surgen como herramienta de los Gobiernos para enfrentar y responder las condiciones de inequidad y cerrar brechas de acceso y permanencia en la educación, en segundo lugar, los papeles adquiridos por el sector privado y la sociedad en la demanda de los servicios públicos y por último a la necesidad del control en la gestión de bienes y servicios. (Diario Oficial). [9]

Para lo anterior, los Gobiernos Nacionales deben ser estrictos y cuidadosos en la selección de los aliados privados para obtener el mejor servicio, renegociar los contratos si los resultados obtenidos no son los esperados y que tienen que conformarse no como un medio sino como un fin. (Alejandro, G. M.) [10]

De esta manera, el presente artículo constituye un elemento diferenciador para la solución de problemas existentes en el sistema educativo en la región de la Costa Caribe y cómo la alianza Todos a Aprender puede orientar el cumplimiento de las metas definidas en el Plan de Desarrollo.

1. MARCO TEÓRICO

- Marco Normativo de las Alianzas Público Privadas (Ley 1508 de 2012)

La Ley 1508 de 2012 *"Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones."* Define los siguientes aspectos para la conformación de alianzas público privadas (Lagoa, M.) [11].

Se permite iniciativas privadas y que el capital para ejecutar proyectos de infraestructura se pueda recoger del mercado; se debe tener en cuenta que los recursos del Estado tienen tope y se paga cuando la obra pueda usarse. La ley valora más la capacidad financiera o de financiación, que la capacidad y experiencia técnica de los ejecutores; las prórrogas y adiciones no se pueden hacer en cualquier momento; es de público conocimiento el beneficiario real; se plantea un régimen severo en materia de interventoría.

- Casos experiencia de conformación de alianzas público privadas en la región

Los cambios económicos del país y las reformas económicas han dado más espacio para que se conformen en el sector, alianzas público privadas que permitan la inversión pública y lograr el crecimiento económico a través de una tarea conjunta. Con el fin que se logre el complemento de recursos faltantes por cada sector para responder a las necesidades más influyentes en el sector de la educación, previendo los riesgos e impactos financieros que se puedan presentar en el corto y mediano plazo y logrando beneficios de calidad, eficiencia y aprovisionamiento. (Alborta, G., Stevenson) [12]:

- Evaluación de indicadores en los cuales impactaría la conformación de alianzas público privadas

La Asociación Público Privada es una tipología general de la relación público privada materializada en un contrato entre una organización pública y una compañía privada para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados en un contexto de largo plazo, financiados parcial o totalmente con pagos.

Las especificaciones requeridas para un contrato bajo modalidad APP están directamente ligadas a las características técnicas de los servicios por contratar. Las Entidades Ejecutoras del sector público han desarrollado especificaciones y mecanismos de pago que reflejen las necesidades de cada sector bajo modalidad APP. (Velasco, A.) [13]

- Funcionamiento de las alianzas público privadas: personas responsables para la gestión de la alianza, acuerdos, recursos invertidos por cada sector.

Los siguientes son los lineamientos para la conformación de alianzas público privadas en Colombia (Presentación "*retos para la implementación de las APP en Colombia*", Vélez, Lina, 2013) [14]:

Riesgo:

En el modelo de APP el privado asume un riesgo, razón por la cual no se deben exigir el mismo nivel de detalle al de una licitación.

Rentabilidad:

El privado debe recibir una rentabilidad proporcional al riesgo que asume, y la ley y su reglamentación son sólo instrumentos jurídicos, de esta manera, el verdadero reto es que el Estado cuente con la estructura necesaria para responder a un nuevo esquema:

Definir cuál es la institucionalidad en la que recae la responsabilidad de la implementación exitosa del modelo, desde lo conceptual hasta lo práctico. (ANI, DNP, etc.), competencias del sector privado, competencias de los funcionarios.

Qué estructura institucional se requiere para poner a operar el modelo de manera eficiente (aprovechamiento de los instrumentos).

Liderar las modificaciones normativas que permitan, por ejemplo, que los Fondos de Pensiones puedan participar en esquemas APP (existe un gran ahorro disponible para apalancar proyectos).

Estructurar una comisión de primer nivel que haga seguimiento a la implementación de la Ley y pueda hacer recomendaciones al Estado, tendientes a identificar cuellos de botella, ineficiencias y oportunidades.

El sector público y privado deben entender las variables que hacen complejo el modelo como los aspectos jurídicos, el rol del empresario, las inversiones cuantiosas necesarias para ejecutar los proyectos, la rentabilidad acorde con los riesgos que se asumen, acercar inversión privada y su capacidad de gestión a las obras públicas, establecer mecanismos para repartir el riesgo entre lo público y lo privado, obras dentro de los tiempos establecidos, dentro del presupuesto estimado y con estándares superiores.

- Programa Todos a Aprender

En el marco del plan sectorial del Ministerio de Educación Nacional "*Educación de calidad, el camino para la prosperidad*", (Plan Sectorial de Educación Superior, se define el Programa Todos a Aprender como una estrategia para mejorar la calidad educativa en todos los niveles, desde la primera infancia hasta la educación superior, estableciendo como eje central el cierre de brechas e inequidad y el aumento progresivo en la calidad educativa, el programa todos a aprender constituye un mecanismo para mejorar las competencias básicas de aprendizaje. [15]

2. MATERIALES Y MÉTODOS

El tipo de investigación elegido para el trabajo es el descriptivo ya que a través de análisis y estadísticas del sector educativo, se pretende construir una interrelación entre el dinamismo de las alianzas público privadas y cómo estas pueden responder de forma efectiva a las necesidades del sistema. A través de observaciones y análisis directo con el sistema se va a determinar cómo estas alianzas contribuyen de forma positiva en la ejecución de proyectos para el sistema educativo, la propuesta de un factor que mida la eficiencia de la alianza público privada en el sector público a través del tiempo y en todas las regiones, la evaluación de un modelo de conformación de alianza va a permitir analizar la variación de los resultados de los indicadores, los cuales están ligados a las metas de las estrategias definidas en el Plan de Desarrollo 2010-2014.

La evaluación de indicadores en la conformación de alianzas público privada para la reducción en brecha de calidad y cobertura de la educación se obtendrá a partir de los análisis y articulación de información realizada directamente, mientras las ventajas que tendría el sector educativo y la presentación de un factor para la medición de un factor para el sector público en las alianzas público privada a través de información primaria: estadísticas del sector educativo.

2.1 DISEÑO

Los datos presentados en artículo no sufrieron ninguna modificación o ajuste. Se estandarizaron mediante los métodos ortodoxos de normalización estadística, y se usó el método estadístico multivariante de análisis factorial para encontrar las interrelaciones entre las variables y reducirlas en factores explicativos en un menor número de dimensiones. Se respetó el principio de parsimonia (entre más sencillo un modelo es mejor).

2.3 POBLACIÓN Y MUESTRA

Debido a que la fuente estadística es el Ministerio de Educación, quien a través de sus sistemas de información SINEB [18] recoge la matrícula del sector público y privado en la herramienta SIMAT [19], se tiene a disposición el total de la población

estudiantil y no fue necesario hacer encuestas para determinar comportamientos sobre los grupos poblacionales.

2.4 CONSIDERACIONES ÉTICAS

Se respetaron en todo momento las fuentes de información y no se manipularon los datos más allá de las técnicas estadísticas conocidas de tal forma que los resultados se recogen en el anexo 1 y están a disposición de quien esté interesado en validar o complementar el presente artículo.

3. RESULTADOS Y ANÁLISIS

3.1 RECOLECCIÓN DE DATOS

Los datos fueron suministrados por la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación Nacional para los años 2011, 2012 y 2013. La información del Ministerio de Educación Nacional es certificada a nivel internacional con organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, y a nivel nacional por el Departamento Nacional de Estadística DANE. Igualmente los indicadores se enmarcan dentro de los parámetros de la UNESCO y la clasificación internacional normalizada de la educación.

3.1.1 Presentación de los datos

El Escenario para el año 2013 en comparación con el año 2012 (año que se toma como base del Programa Todos a Aprender) indica que la matrícula para la región Caribe ascendía a 2.643.115 estudiantes, 7.849 alumnos más que su año inmediatamente anterior. De igual modo el número de establecimientos y sedes educativas variaron de 4.192 y 9.919 a 4.119 y 9.733 respectivamente entre los dos años.

Matrícula 2012-2013 (APP) REGION CARIBE

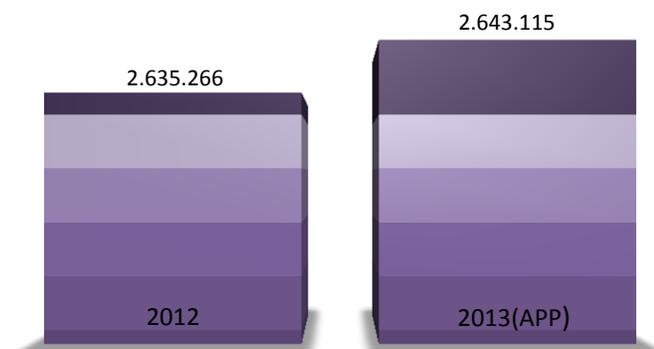


Figura 1: Variación matrícula Región Caribe con y sin APP
Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Así mismo en relación a las tasas de coberturas brutas y netas, los resultados obtenidos antes y después de la Alianza Publico Privada del Programa Todos a Aprender se presentan en el siguiente gráfico. Es importante precisar que en el total de la región caribe las variaciones en el periodo considerado son negativas en casi todos los casos (exceptuando el nivel educativo de primaria), incluso al interior de los ocho departamentos que la componen. No obstante lo señalado, los índices de cobertura se mantienen a lo largo del tiempo, y en algunos casos alcanzando niveles significativamente altos. Una conclusión anticipada de lo anteriormente descrito indicaría que la Asociación Publico Privada, no ha tenido al menos en el corto plazo de un año una repercusión importante y positiva en la cobertura educativa de la región caribe; sin embargo y como se verá más adelante en otros indicadores de eficiencia, esta teoría puede ser rebatida de acuerdo a los resultados obtenidos.

Coberturas por Nivel Educativo 2012_2013 (APP) REGIÓN CARIBE

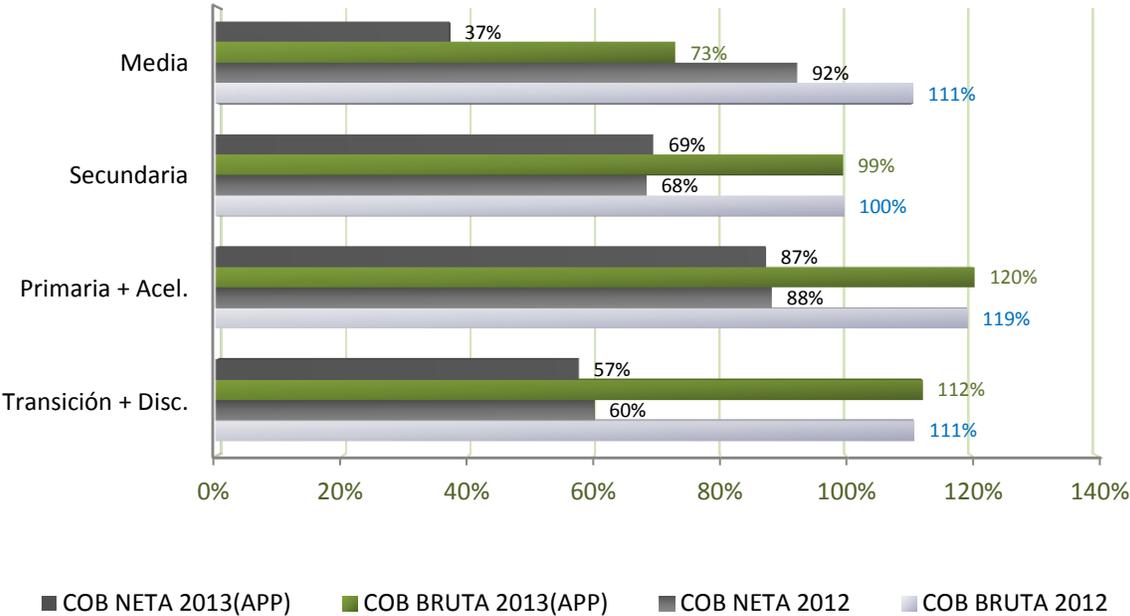


Figura 2: Coberturas por Nivel Educativo 2012 y 2013 (APP)
Fuente: Ministerio de Educación Nacional

En relación al indicador de deserción (intra-anual) la situación es alentadora y permite inferir en consecuencia que la estrategia implementada con el Programa Todos a Aprender, en principio ha permitido reducir los casos de abandono escolar significativamente en todos los departamentos de la región y en los diferentes niveles educativos.

No obstante en el caso de la Tasa de Repetición se presenta un aumento en las cifras presentadas por el Ministerio de Educación Nacional a nivel general y en los departamentos de Córdoba, Guajira, Magdalena y San Andrés y Providencia. En Atlántico, Bolívar, Cesar y Sucre se tiene una condición inversa, resaltando una disminución en las tasas de repetición entre los años 2012 y 2013.

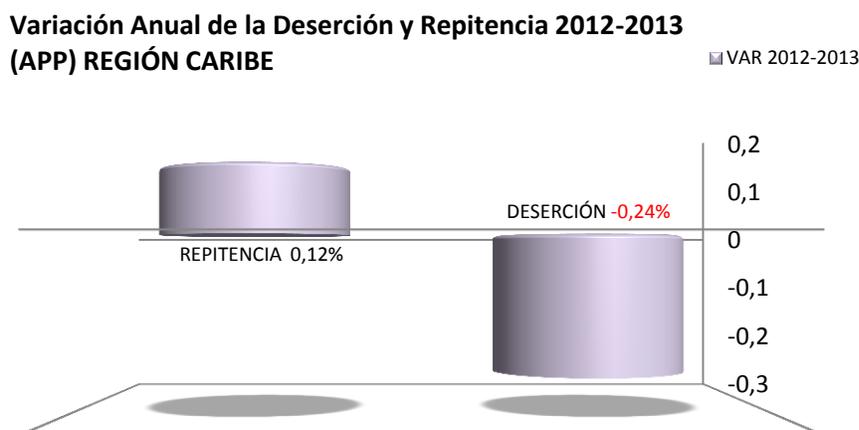


Figura 3: Variación anual de la deserción y repitencia 2012 y 2013 (APP)
Fuente: Ministerio de Educación Nacional

La siguiente tabla permite observar detalladamente la situación anteriormente descrita sobre el comportamiento de las tasas de deserción y repitencia (recordando que primaria es el nivel educativo sobre el cual está destinado principalmente el Programa Todos a Aprender), antes y después de la entrada en vigencia (operativa) del Programa.

Tabla 1. Tasas de deserción y repitencia Región Caribe

DEPARTAMENTO/REGIÓN	DESERCIÓN 2013(APP)		DESERCIÓN 2012		REPITENCIA 2013(APP)		REPITENCIA 2012	
	Primaria	Total	Primaria	Total	Primaria	Total	Primaria	Total
Atlántico	3,55%	3,12%	3,59%	3,32%	1,71%	1,66%	1,70%	1,82%
Bolívar	2,58%	2,56%	3,25%	3,39%	2,12%	1,91%	1,96%	1,96%
Cesar	4,32%	4,53%	5,28%	5,13%	0,99%	1,07%	1,10%	1,20%
Córdoba	1,96%	2,30%	2,48%	2,95%	2,85%	2,69%	2,07%	2,01%
Guajira	5,69%	5,27%	6,20%	6,81%	2,47%	2,35%	1,28%	1,30%
Magdalena	3,13%	3,19%	4,91%	6,22%	1,28%	1,32%	0,86%	0,93%
Sucre	3,31%	3,83%	4,77%	4,83%	0,72%	0,70%	1,18%	1,20%
San Andrés y Providencia	1,00%	0,91%	1,12%	1,26%	3,31%	4,73%	2,90%	3,72%
REGIÓN CARIBE	3,29%	3,28%	4,06%	4,31%	1,86%	1,77%	1,54%	1,58%

Fuente: MEN

En relación a las cifras de las pruebas saber de manera descriptiva se presentan a continuación los resultados de SABER 11 por categorías de desempeño. Se ubican

en este sentido el porcentaje de establecimientos educativos en las categorías de desempeño y se agrupan de acuerdo al departamento.

Aunque el impacto de la estrategia implementada para el aumento de la calidad educativa, se debe apreciar en el muy largo plazo, el panorama de las estadísticas en la región Caribe en la actualidad no es muy bueno. De hecho, en cuatro de los departamentos de la región se deterioró el puntaje obtenido y calificado como medio y paso a ser de calidad inferior o bajo.

Tabla 2. Calidad educativa región Caribe 2012 y 2013 (APP)

Departamento	2012			2013(APP)		
	INFERIOR BAJO	MEDIO ALTO	SUPERIOR MUY_SUP	INFERIOR BAJO	MEDIO ALTO	SUPERIOR MUY_SUP
Atlántico	36,9%	42,4%	20,7%	35%	43%	22%
Bolívar	56,3%	27,7%	16,0%	52%	32%	16%
Cesar	38,3%	51,9%	9,9%	44%	45%	12%
Córdoba	43,3%	42,3%	13,9%	48%	41%	12%
Guajira	57,3%	29,2%	13,5%	48%	38%	14%
Magdalena	64,3%	24,7%	11,0%	65%	28%	7%
Sucre	53,0%	35,6%	11,4%	47%	42%	10%
San Andrés y Prov.	33,3%	33,3%	33,3%	45%	27%	27%

Fuente: MEN

Como se observó en el apartado anterior, el impacto social en la calidad educativa de la Asociación Público Privada bajo el esquema del Programa Todos a Aprender no es fácilmente apreciable dada la complejidad de las variables que intervienen y las relaciones al interior de cada proceso medidas en el corto plazo. En otras palabras, los indicadores del sector educativo por si mismos no son suficientes para determinar un impacto cuantificable que permita determinar los riesgos tanto para el sector privado como para el Estado en las condiciones presentadas. Teniendo esto en mente, y siguiendo los objetivos que se plantearon inicialmente en el presente informe se propone a continuación la creación de un indicador que permita medir de manera estándar, a lo largo del tiempo y a diferentes escalas geográficas los avances en calidad educativa dado un proceso de articulación público privada.

Para tal fin se debe tener en cuenta la información disponible para el sector y las condiciones sociales que afectan en distinta medida el sector educativo, entendiendo que la educación se compone de un complejo número de necesidades y limitaciones que no se circunscriben a temas estrictamente económicos y monetarios. Uno de los factores que contribuyen a los buenos logros educativos según la Encuesta de Deserción del año 2010 (Encuesta Nacional de Deserción Escolar ENDE [16]) en términos de resultados, permanencia y continuidad educativa, es la característica institucional de los Establecimientos Educativos, su trayectoria y “cultura” académica, y las condiciones socioeconómicas de las familias pertenecientes a la comunidad estudiantil.

Bajo estos preceptos el indicador debe recoger principalmente los siguientes aspectos:

- Garantizar que se recoge en un alto porcentaje la información disponible sobre el sector en los referentes de la política educativa que plantea el Estado, tales como cierre de brechas entre regiones, zonas y sector, y aumento progresivo de la calidad medida en términos de resultados de las pruebas saber.
- Ser dinámico y reconocer la constante evolución del sistema educativo, en un ambiente de competencia entre regiones y/o Establecimientos Educativos. Es decir que no sea estático en los objetivos cuantificables, y se cree incentivos a alcanzarlos y mejorar su posición respecto a las demás regiones y/o Establecimientos.
- Debe ser estándar para que se pueda calcular en cualquier nivel de desagregación espacial y temporal, lo cual sugiere que se facilita la comparación entre los diferentes entes territoriales y/o institucionales.
- Flexibilidad y consistencia, es decir que la metodología implementada para su generación no genere sesgos en los resultados, por lo que el cambio probable en una o más variables para su construcción no requiera igualmente una variación en el método usado para el cálculo.
- No ser tan complejo y debe permitir su fácil comunicación y divulgación.

La metodología implementada para la medición del indicador, consiste en primer lugar en dividir o desagregar los impactos de la política educativa en dos factores fundamentales:

Un primer factor de score sobre la realidad de la institución educativa, región o cualquier otro tipo de desagregación geográfica, denominado factor de comportamiento. Seguidamente un factor de evolución sobre un comparativo anual de los indicadores propuestos.

Para el presente trabajo se consideró como importantes o relevantes en materia educativa los indicadores de eficiencia tales como la tasa de deserción intra-anual, la tasa de repitencia y los resultados de las pruebas Saber 11. Igualmente se separaron del análisis las tasas de cobertura, dado que este indicador depende de las proyecciones en población que calcula el DANE, y que en algunos casos estos valores no se articulan o corresponden con las variaciones de la matrícula en las edades de 5 a 16 años (la población y la matrícula dadas las condiciones de coberturas educativas netas cercanas al 90% son “simétricas” y por tanto deben representar funciones de comportamiento similares –sin externalidades como desplazamiento forzado o causas de fuerza mayor-).

Es importante mencionar nuevamente que dada la metodología propuesta, el evaluador puede elegir a su criterio una variable que se considere más importante en materia de política educativa.

El mínimo de tiempo que se consideró para realizar los comparativos temporales es de un año; esta decisión está fundamentada en que los indicadores principales del sector se generan anualmente, y además que es un rango suficiente para la observación del impacto de las políticas, estrategias o proyectos educativos.

La desagregación espacial que se tuvo en cuenta para la construcción del factor es la dimensión departamental, para la Región Caribe. No obstante lo anterior, el análisis factorial fue usado con el total de los departamentos como mecanismo de control.

Igualmente, no se consideró un grupo de control para el análisis por departamento, dado que todas las regiones sin excepción hacen parte del Programa Todos a Aprender y por ende se cuenta con la información suficiente sobre el total de la población. En el caso del cálculo por establecimiento y sede educativa se propone llevar un análisis de impacto con grupos de control en los que se garantice la aleatoriedad en los mismos sobre un equilibrado nivel de muestra. Sin embargo, y teniendo en cuenta que el objetivo del programa es la generación de competencias entre establecimientos para obtener mejores resultados en la calidad educativa de forma agregada, se propuso trabajar en esta dimensión (departamental) y determinar en una escala temporal los dos grupos a comparar, es decir un antes y un después.

- **Factor de Comportamiento**

El Factor de Comportamiento o de realidad, responde la pregunta de cuál es o fue la situación de un establecimiento o región en determinado momento. Para su cálculo se normalizan los indicadores propuestos y los resultados de separan por deciles de información para permitir la comparación entre grupos. Cabe precisar que los índices de deserción y repitencia son ordenados en forma inversa a los resultados de las pruebas saber, puesto que para estas últimas un valor alto significa buena calidad, contrario a las tasas de eficiencia mencionadas en las que se busca precisamente lo contrario, un bajo o casi valor nulo. Por último se promedian los deciles arrojados de la deserción, repitencia y de las pruebas saber, y se obtiene un factor común.

- **Factor de Evolución**

En el caso del Factor de Evolución se sigue la misma metodología aplicada para el Factor de Comportamiento. Se estandarizan las variaciones en las tasas propuestas, teniendo en cuenta que diferencias más negativas indican mejores resultados de una año contra otro en relación a la deserción y la repitencia, y caso contrario para las pruebas saber. Los resultados normalizados se promedian, se separan en deciles y se ponderan.

- **Factor Compuesto**

Por último, se recogen los factores de Comportamiento y Evolución para cada vigencia y se consolidan en uno solo en un Factor Compuesto. Este Factor refleja de manera normalizada los avances que puede tener una región o un departamento en materia de calidad educativa entendida no solo como los logros educativos obtenidos en materia de resultados, sino como el conjunto de relaciones que componen el sistema educativo en general.

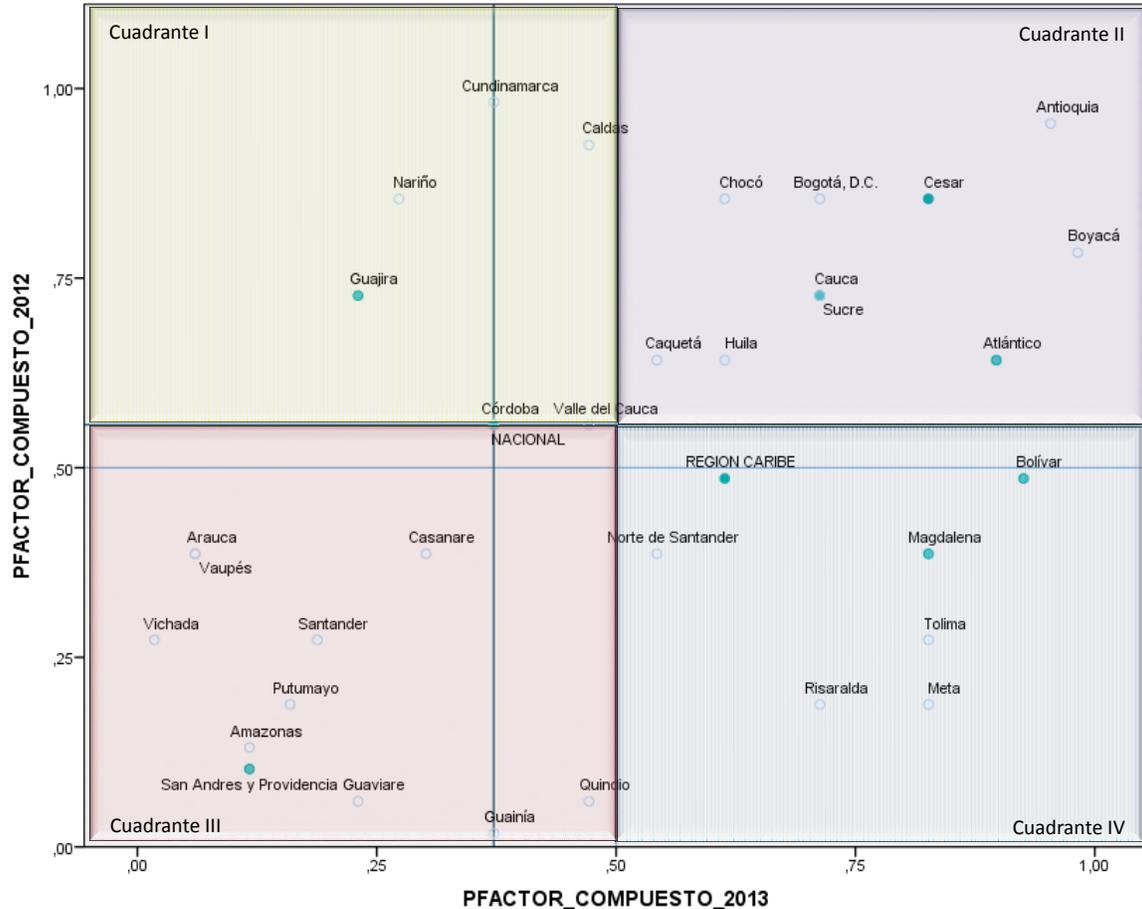


Figura 4: Factor Compuesto 2012 y 2013
Fuente: Cálculos propios, datos MEN.

El anterior Gráfico presenta los factores compuestos para los años 2012 y 2013 de forma cruzada. En este se recogen los movimientos temporales y la ubicación espacial frente a los demás departamentos. Cabe precisar que las cifras estadísticas derivadas del cálculo de los factores, deben sufrir un transformación adicional para ajustarse a la presentación jerárquica aquí sustentada. En este sentido los valores entre los que oscilan los factores van de 0 a 1, siendo el mínimo valor los resultados para los departamentos en situaciones más precarias, y los valores cercanos al máximo las regiones con mejores desempeños. El análisis que se deriva del gráfico se segmenta en cuatro cuadrantes (determinados por el percentil 50 de los factores), se explica de la siguiente forma:

- El cuadro de la izquierda superior Cuadrante I, representa los departamentos que se encontraban en buenas condiciones en el año 2012 y tuvieron un retroceso frente a las demás regiones en el año 2013.
- El cuadro de la derecha superior Cuadrante II ubica a los departamentos que han mantenido buenos o notorios resultados durante los dos años.

- En contraposición el cuadrante inferior izquierdo Cuadrante III relaciona las regiones que han tenido en este periodo malos resultados.
- Por último el cuadrante inferior derecho Cuadrante IV, reúne las regiones que han mejorado significativamente su posición frente a las demás para el año 2013.

En este sentido, los departamentos de la Guajira y Córdoba empeoraron respecto al año anterior; igualmente los departamentos de Atlántico, Sucre y Cesar se encuentran en una situación óptima, y por el contrario San Andrés en la condición más crítica. Magdalena, Bolívar y la Región Caribe mejoraron respecto a 2012.

En otro sentido de análisis, los resultados por cambios o variaciones entre un año y el otro en cada factor que combina el índice compuesto (recordando que este recoge la ponderación de los cambios por factor y no se expresa como la suma de las razones de cambio entre los mismos), medidas por decil de cambio se presentan en la siguiente gráfica.

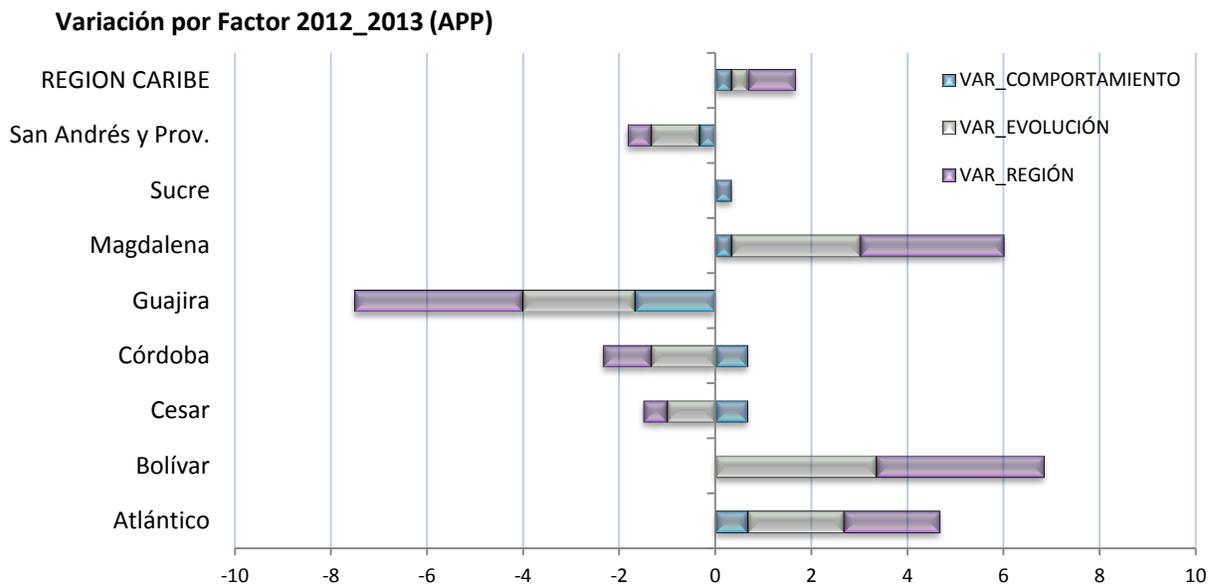


Figura 5: Variación por Factor 2012 y 2013 (APP) en puntos por decil.
Fuente: Cálculos propios, datos MEN.

En la anterior figura se presentan los pesos absolutos de cada factor (comportamiento y evolución) y además un componente derivado por las variaciones entre los departamentos y la región para los años 2012 y 2013 (esta es la razón dinámica del índice compuesto). De esta forma por ejemplo el departamento de Córdoba tiene un factor positivo de comportamiento que sin embargo no alcanza a compensar los efectos negativos en los factores de evolución y región; en otras palabras el departamento de Córdoba aunque puntualmente obtuvo buenos indicadores en el 2013, no tuvo avances significativos frente al 2012 (evolución) y

tampoco frente a los demás departamentos que si progresaron. El resultado de este efecto se puede ver en la gráfica 4, en la que el departamento de Córdoba tiene un factor compuesto de 0.56 en el año 2012 y pasa a tener un factor compuesto de 0.37 en 2013, variación de 0.18 puntos por decil en el factor final.

En resumen los departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena, Sucre y la Región Caribe tuvieron efectos enteramente positivos en cada uno de los factores individuales. Caso contrario sucede con la Guajira y San Andrés, los cuales obtuvieron malos puntajes en todos los casos. Un tercer grupo lo componen los departamentos de Córdoba y Cesar, los cuales en un efecto combinado retrocedieron respecto a sus resultados iniciales, destacando únicamente el factor de comportamiento dentro de su progreso.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En el presente artículo se presenta la Asociación Público Privada (APP) como un mecanismo para alcanzar un objetivo común entre la empresa privada y el Estado que permita en última instancia minimizar el riesgo de la inversión y los costos para las partes involucradas. No obstante estas asociaciones se han enfocado principalmente en el sector de la infraestructura y han experimentado una exigua participación en el sector educativo.

En este marco contextual, la estrategia educativa para el aumento de la calidad en las diferentes regiones del país, ha presentado el Programa Todos a Aprender como un medio para incrementar las competencias de los estudiantes en áreas específicas como lenguaje y matemáticas, a la espera de que estas se extiendan en un círculo virtuoso sobre las demás insuficiencias de la población, en una formación más íntegra que eduque mejores seres humanos.

Para tal fin se propone evaluar el impacto social que ha tenido el programa en la región caribe y sus departamentos, teniendo en cuenta la información cualitativa que se encuentra disponible y sobre la cual se puedan estimar diversos indicadores de seguimiento y evaluación.

Los análisis preliminares sobre los indicadores de cobertura, deserción, repitencia y pruebas saber, no arrojan resultados claros sobre un impacto en el corto plazo sobre la calidad educativa, más aún en algunos casos se determina un detrimento en las cifras estadísticas, que en principio no reconocen los esfuerzos estatales y privados sobre el particular.

Ante esta dificultad, se propone como metodología el cálculo de un índice o factor que considere los cambios en el tiempo o evolución, y entre las regiones o departamentos que son medidos. Se determinan como variables a evaluar la deserción, la repitencia y las pruebas saber; igualmente el periodo considerado es 2012 (año base del Programa Todos a Aprender) 2013(año en que se hacen medibles las estrategias implementadas).

En este sentido los impactos de la implementación de la APP y política educativa en la región Caribe proponen recoger dos aspectos fundamentales representados en dos factores: un primer índice sobre la realidad o el comportamiento de las variables, y segundo índice de evolución o trazabilidad de las mismas en el tiempo. Los dos componentes integran un factor denominado Compuesto que finalmente determina una posición del departamento o región frente al total de los mismos, y además frente a los dos años considerados.

Como aporte a la medición del impacto en la calidad educativa, el comportamiento Factor Compuesto señala que la región Caribe mejoró frente al año 2012. Esta conclusión no habría sido tan clara si se tienen en cuenta los análisis iniciales, en los que se obtuvieron malos resultados en índices como la repitencia y las pruebas saber. Este aspecto resalta la importancia de crear un factor que agrupe los diferentes indicadores que tienen incidencia en el sector educativo, y que reconozca la varianza en la dimensión geográfica y temporal.

De los resultados obtenidos, se destaca que el departamento de San Andrés no presenta una mejora en la educación con la implementación de las alianzas Público Privadas; a su vez, departamentos como Sucre, Cesar y Atlántico siempre habían presentado resultados positivos sin tener en cuenta la implementación de la Alianza Público Privada. De otra parte, el departamento de la Guajira presentó una variación negativa en la calidad educativa, diferente a los departamentos de Magdalena y Bolívar que mejoraron en los resultados de repitencia, deserción y pruebas saber 11.

Por último, frente al análisis obtenido y en un sentido de autocrítica, se señala que de manera propositiva se dio un primer paso hacia una metodología capaz de interpretar y medir los alcances de la Asociación Público Privada en materia educativa. No obstante, igualmente se debe reconocer que es necesario complementarlo, con el análisis de factores tales como la pobreza, la violencia, condiciones socio-demográficas de la familia, condiciones de infraestructura, etc. para realizar un análisis diferencial mucho más profundo y que permita obtener conclusiones y perfiles regionales que faciliten y mejoren la toma de decisiones. En este sentido, la metodología está planteada para que se puedan agregar más variables al análisis propuesto, en una firme intención de contribuir académicamente y con un alto sentido de responsabilidad social a nuestra comunidad educativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] OCDE (2012). *La Educación Superior en Colombia 2012*.
- [2] Pening, G. (2012). Asociaciones Público Privadas- APP- Herramienta para el desarrollo Regional. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 20 de noviembre de 2013, en <https://www.dnp.gov.co>.
- [3] Alborta, G., Stevenson, C. & Triana, S. (2011). Asociaciones Público Privadas para la prestación de servicios. (pp 8). Documento de Debate # IDB-DP-195.
- [4] Steiner, R. (2012, noviembre). *Informe de la Comisión de Infraestructura – Fedesarrollo- al Presidente Santos sobre el diagnóstico de la infraestructura en Colombia*. Cartagena
- [5] Alianzas Público- Privadas en educación: una opción para enfrentar los retos de cobertura, equidad y calidad. United States for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation Achievement (IEA) y el Banco Mundial. Recuperado el 15 de noviembre de 2013, en <http://www.preal.org>.
- [6] De la Cruz, L. (19 de abril de 2013). Sos de Mineducación por baja cobertura en formación superior en la Costa Caribe. *El Heraldó*. Recuperado de el <http://elheraldo.co/local/sos-de-mineducacion-por-baja-cobertura-en-formacion-superior-en-la-costa-caribe>.
- [7] Tschorne, S. (2008, noviembre). *Asociación Público – Privada, Programas de inversión*. Ponencia presentada en el encuentro de Alianzas Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras en América Latina. Cáceres, España.
- [8] Rosa María Cárdenas Lesmes. (2008). Alianzas público-privadas para el desarrollo. Portafolio. Recuperado de: <http://search.proquest.com/docview/334443426?accountid=30799>.
- [9] (Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012).
- [10] Alejandro, G. M. (2011, Dec 07). Opinión - asociaciones público-privadas. NoticiasFinancieras. Recuperado de: <http://search.proquest.com/docview/908895206?accountid=30799>.
- [11] LAGOA, M. R. (2012, Sep 28). Alianzas público-privadas sin vuelta atrás. Diario Médico. Recuperado de: <http://search.proquest.com/docview/1080810657?accountid=30799>.
- [12] Alborta, G., Stevenson, C. & Triana, S. (2011). Documento de Debate # IDB-DP-195. La experiencia de la región en APP. *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios* (pp. 32).

[13] Velasco, A. (2012, Diciembre). *Programa Apoyo de Participación Privada en Infraestructura*. Ponencia presentada en el Encuentro de Asociaciones Público-Privadas, Bogotá.

[14] Presentación "*retos para la implementación de las APP en Colombia*", Vélez, Lina, Presidenta Ejecutiva Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. Febrero de 2013.

[15] Plan Sectorial del Ministerio de Educación Nacional "Educación de calidad, el camino para la prosperidad".

[16] Encuesta Nacional de Deserción Escolar ENDE 2010. Ministerio de Educación Nacional, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, Universidad Nacional de Colombia, 2012

[17] Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media, SINEB. Ministerio de Educación Nacional.

[18] Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT. Ministerio de Educación Nacional.

[19] Sistema Nacional de Indicadores Educativos para los niveles de preescolar, básica y media. Ministerio de Educación Nacional.

<http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-329021.html>