

Incentivos y educación superior

Boris Salazar

Profesor Facultad de Economía, Universidad del Valle

Desde el punto de vista de la economía de la información, las consecuencias del decreto 2912 podrían analizarse como un problema de diseño de incentivos en un contexto de principal y agente. Supongamos que el principal (el Estado y sus asesores) quiere diseñar un sistema (o mecanismo) de incentivos para alcanzar un contrato óptimo con el agente (los docentes de la educación superior en Colombia). Es bien conocido que un problema de principal y agente aparece cuando el segundo puede elegir acciones que afectan al primero, y este último no puede forzar al primero a realizar las acciones que él prefiere. Veamos la situación para el caso que nos concierne: el Estado colombiano, que paga un salario a sus docentes de educación superior, quiere garantizar que estos realicen las acciones que él prefiere a un costo mínimo. ¿Cuáles son esas acciones? Aunque no está dicho en forma explícita en ninguna parte, podemos suponer que el Estado prefiere que los profesores ofrezcan una docencia y una investigación de alta calidad. Por lo tanto, el problema del Estado sería fijar el salario más bajo que le permita alcanzar los resultados establecidos en materia de docencia e investigación.

Si todo dependiera de los valores y de la ética intelectual de los profesores, no habría problema: dado un salario “digno”, los profesores deberían realizar, de la mejor manera y con el mayor esfuerzo posibles, las acciones esperadas y producir docencia e investigación de alta calidad. Pero la economía considera a los profesores como agentes económicos para quienes un alto esfuerzo implica, también, una cierta desutilidad. Dado un salario fijo, los profesores, como

cualquier otro agente económico racional, tenderían a producir un bajo o mínimo esfuerzo. Esto no excluye, sin embargo, el que algunos agentes podrían tener funciones de utilidad en las que el alto esfuerzo tenga efectos positivos: el goce de la creación y del esfuerzo intelectual superarían el probable desgaste producido por las horas de trabajo invertidas o por el ocio sacrificado. Pero la probabilidad de que el agente con el que debe contratar el Estado sea del tipo altruista puede estar por debajo de 0.5 (o, de cualquier forma, constituye un elemento de incertidumbre: no se sabe ante qué tipo de agente se encontraría el Estado en cada caso).

Aquí viene la pregunta más difícil: ¿Qué es lo que quiere el Estado en materia de docencia universitaria? ¿Qué es lo que espera de la actividad de los profesores universitarios? En términos un poco más técnicos: ¿Cuáles son sus preferencias, en materia de resultados, para la educación superior? Como no hay una declaración explícita, y las que podrían pasar por serlo están situadas en el contexto retórico de las grandes frases huecas— “puntos a favor de todos”, la mejor educación posible, educación superior para todos los jóvenes—, hay que intentar una interpretación de la letra del 2912 y de los textos de divulgación y de preparación realizados por el equipo de asesores del gobierno.

El texto canónico es el estudio de Darío Vélez Botero (1999), “Análisis y evaluación del Decreto 1444”. Después de destacar la “excelencia de los docentes, su espíritu creativo, su disciplina, su compromiso y dedicación”, que son “como lo enfatiza y reconoce el reciente informe de la Comisión para el Desarrollo de la Educación Superior, el pilar básico del Sistema de Educación Post-Secundaria” (1999, op.cit., 11), el autor entra en materia: “analizar y desentrañar el efecto que el 1444 ha tenido sobre la productividad docente y la dirección en que ésta se mueve” (Idem). Para hacerlo formula una serie de preguntas de investigación. Casi todas tienden a evaluar la forma en que se ha venido aplicando el 1444 en las universidades públicas y su efecto sobre los salarios de los docentes. Desde

un comienzo el objeto del estudio es encontrar los excesos en los puntajes concedidos por las universidades a sus docentes. Por ejemplo, cuando está analizando las particularidades del manejo de la productividad académica en algunas universidades, dice: "Naturalmente concentramos nuestros esfuerzos en aquellas instituciones que mostraron excesos en los puntajes" (Ibid., 42). El tono del artículo, en general, es el mismo: cazar los excesos (reales, por supuesto) cometidos en varias universidades (entre ellas la del Valle), y mostrar como ejemplo de austeridad aquellas en las que los puntajes no se incrementaron demasiado. Los ejemplos obvios de austeridad en la adjudicación de puntajes son la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Antioquia. Sin embargo, esos buenos ejemplos tienen otras dimensiones que no son tan ejemplares: tanto en la Nacional, como en la de Antioquia, hay altos porcentajes de docentes que tienen cero puntos de productividad (19.9% en la primera, 27.8% en la segunda). Resulta extraño que en las instituciones que más se acercarian a la idea de excelencia académica que el estudio parece defender, una quinta parte (en la primera) tenía productividad académica nula, mientras que en la segunda casi una tercera parte tampoco estaría realizando ningún esfuerzo en esa materia. Al descender en el cuadro 7 (Ibid., 56), y registrar aquellas universidades que están por debajo del promedio nacional en productividad académica, las cosas empeoran: hay universidades, como la Distrital, en la que un 59.8% de sus docentes tiene productividad académica nula, y otras con una tercera parte de sus docentes en la misma situación. Más allá de los datos, lo que quiero subrayar es que la austeridad no va de la mano con alta productividad. Por el contrario, el ideal de austeridad extrema de los creadores del decreto sería el de aquellos docentes que no presionan la nómina salarial por observar, a lo largo del tiempo, una productividad académica nula. Esto lleva al punto fundamental que creo intuir en el estudio citado y en los textos del Decreto 2912 y sus apoyos de propagandísticos: los asesores del Ministerio privilegian los costos salariales mínimos y el menor esfuerzo por parte de los docentes. Poniendo el asunto en términos de preferencias, preferirían universidades con una proporción considerable de profesores de baja o nula productividad, que no presionen la asignación presupuestal y no inflen las nóminas salariales. Esto implica un *trade off* obvio entre el alto costo salarial que podrían generar docentes de alta productividad (evaluada en forma rigurosa, claro está) y la baja o nula productividad de docentes pagados a costos mínimos (sólo con crecimiento inercial: los dos puntos anuales por existir). Creo no equivocarme al decir que los asesores del Ministerio se decidieron¹ por la segunda opción, y que al elegir como su objetivo fundamental el minimizar los costos

salariales, y no el maximizar alguna función de productividad académica (en docencia y en investigación), produjeron el sistema de incentivos que se encuentra implícito en el decreto 2912.

¿Cómo podría justificarse semejante opción de política educativa? Aunque no hay una justificación explícita en los textos citados, no es difícil intuir una visión que privilegia la expansión de la cobertura, el control del gasto en educación pública superior y la docencia sin investigación. La idea es que la investigación básica y de frontera debe ser realizada por quienes están mejor dotados para hacerlo (las instituciones de investigación del primer mundo), y no por quienes a duras penas pueden aspirar a reproducir lo ya hecho en el mundo avanzado. Sería preferible, entonces, invertir más en la ampliación de la cobertura y en la masificación consiguiente de la educación superior y menos en una investigación básica que nunca podría alcanzar los niveles de exigencia y de productividad de sus pares del Norte. La idea de estimular a quienes se dedican en forma exclusiva a la docencia aparece en forma explícita en el texto publicitario del 20 de enero:

"Una de las fallas del Decreto 1444 era que estimulaba únicamente a quienes hacían investigación. En el 2912 se incluyen estímulos similares a quienes se dedican a la docencia. Es así que los docentes que no estén muy vinculados a la investigación podrán ascender a las últimas categorías cumpliendo con unas condiciones que son más propias de ellos, como libros de texto, ensayos u otras modalidades".

Y aunque, un poco más abajo, el texto intenta lo imposible para no quedar por fuera de las tendencias internacionales en docencia universitaria, al declarar que "debe reconocerse sin embargo que la tendencia mundial es hacia un nuevo perfil del docente que investiga y hace extensión", el mensaje es bien claro: el docente que sólo hace docencia es un buen modelo para economías con atrasos en la cobertura, baja capacidad para la investigación y nula tradición científica.

1. Tanto en el Decreto 2912 como en el texto de 1999 y en las publicaciones de propaganda, pueden encontrarse muchas instancias que confirman esta observación.

Si los asesores del Estado prefieren docentes de bajo esfuerzo y productividad es obvio que el mecanismo de incentivos propuesto en el 2912 es el adecuado. Recuérdese que las dos preguntas básicas de un problema de principal y agente son: ¿Qué tipo de incentivos debería el principal darle al agente para que elija una acción preestablecida? ¿Cuál es la acción que el principal debería especificar? (Dutta, 1998, 295) Si la acción que el principal (el Estado) prefiere es la de tener docentes que realizan un bajo esfuerzo, el esquema de incentivos sólo requeriría ofrecer el salario de reserva del docente para garantizar el resultado correspondiente a ese bajo esfuerzo.

Esto puede representarse en un juego sencillo de forma extensa. En la raíz del árbol, el principal (el Estado) elige el tipo de incentivo que le ofrece al agente (los docentes). Supongamos que se trata de un cierto salario (W). Después de observar el esquema de incentivos ofrecido, el agente (los docentes) debe elegir el tipo de esfuerzo (alto o bajo) que aplicará a su trabajo. Supongamos, como ocurre en los modelos de riesgo moral, que el principal no puede observar las acciones de los docentes. Por lo tanto, el tipo de esfuerzo que los docentes realicen será incierto. En cambio, el principal sí puede conocer los resultados (buenos, regulares o malos) de las acciones de los agentes. Una vez conocidos los resultados es posible construir funciones de pago para el principal y para el agente. Para el principal, la función de pago será la diferencia entre el resultado obtenido y el salario pagado. Para el agente será la diferencia entre utilidad del salario y la desutilidad por el esfuerzo, alto o bajo, realizado.

El que un agente realice un esfuerzo alto o bajo es un hecho probabilístico que depende de la distribución de la población de docentes entre individuos de alto y de bajo esfuerzo. En principio, el tipo de los agentes no es conocido: tiene que ser inferido a partir de los resultados de sus acciones. Si el resultado de la acción del agente es bueno (cumplió con las tareas esperadas, por ejemplo) es posible inferir que el agente realizó un esfuerzo alto y que es de ese tipo. Una vez conocido el tipo del agente, la inferencia puede ir en sentido contrario: un esfuerzo alto debe conducir a un buen resultado

con una probabilidad mayor a 0.5, un esfuerzo bajo, en cambio, debería conducir a un buen resultado con una probabilidad cercana a cero y menor a 0.5. De la misma forma, un agente de bajo esfuerzo deberá producir malos resultados con una probabilidad mayor a 0.5.

Ahora bien, el estudio de Vélez establece que sólo un 12.5 % de los docentes de las universidades públicas es de alta productividad, y que un 23% está por encima de la productividad marginal promedio. No es difícil suponer que un 77% de los docentes sería del tipo de bajo esfuerzo y que la probabilidad de un buen resultado (alta productividad) sería cercano a cero. El problema del diseño de incentivos se concentraría, entonces, en los que superan la productividad marginal promedio. Si la probabilidad de obtener buenos resultados por parte de los individuos de alto esfuerzo está entre 0.5 y 1, el incentivo correcto será separar la productividad del crecimiento del salario. Se trataría, entonces, de hacer más difícil la conversión de productividad académica en salario. Es claro que el 2912 logra este objetivo de una forma efectiva.

Con las mismas restricciones en cuanto a la distribución de los docentes en tipos de alto y bajo esfuerzo, ¿cuál debería ser el esquema de incentivos correcto si el objetivo esperado fuera mantener una docencia y una investigación de alta calidad? El punto de partida es que es muy difícil, sino imposible, cambiar la distribución, en alta y baja productividad, de los docentes de hoy. Este reconocimiento supone que la tarea de diseñar un mecanismo de incentivos se hace más compleja. Para cambiar la distribución debe cambiar la población, y para que esta cambie deben cambiar, también, las condiciones de entrada a la carrera profesoral. Si la meta es incrementar la proporción de individuos de alta productividad, el mecanismo correcto es estimular la contratación de individuos de ese tipo a través de la fijación de salarios competitivos. Esta decisión inicial ayudaría a resolver el problema de la incertidumbre con respecto al tipo de los aspirantes a profesores: individuos con posgrados de buen nivel y alto potencial académico tienen una probabilidad más alta de pertenecer al tipo de alto esfuerzo. El sistema educativo internacional ya se habría encargado de la tarea de filtro que se requiere para determinar el tipo de los individuos. El punto está en cómo atraer a los mejores y a los más capaces hacia la carrera docente.

Si esta primera decisión garantiza la entrada de individuos de alto esfuerzo, el conjunto del sistema debe estar diseñado de forma tal que los individuos sigan siendo de ese tipo y la distribución de la población tienda hacia el predominio de este tipo de docente. En otras palabras, en la medida que los docentes antiguos se jubilen, deberán ser reemplazados por

docentes de alta productividad. ¿Cómo lograr que se mantenga esa distribución en el tiempo? A través de un sistema de incentivos que garantice la correspondencia, en el tiempo, entre la productividad esperada de los individuos y su pertenencia a una categoría. Cada categoría se define por un conjunto de funciones y de tareas esperadas y sólo se pertenecería a cada una de ellas una vez que el individuo haya demostrado que

está en capacidad de realizar las tareas correspondientes. Por lo tanto, habrá una cota inferior para pertenecer a cada categoría: sólo pertenecerá a cada una el que, al menos, haya cumplido y siga cumpliendo con una cierta productividad esperada (funciones, tareas, productos).

EN PRENSA

EL COLOMBIANO

Febrero 19 de 2002

Quinta dimensión — Privatización y corrupción

Por: *Hernán Mira Fernández*

No se puede ocultar el interés del Gobierno, de los gobiernos o del régimen, para ser más preciso, en privatizar la educación superior. Desde la época en que estuvo al frente del ministerio de Hacienda, el hoy flamante candidato Juan Camilo Restrepo, empezó a impulsarse el proyecto legislativo para cambiar la financiación de las universidades públicas que hoy se hace con dinero del Estado, en una parte, por el sistema de otorgar becas a los estudiantes y que las universidades se sostengan sólo con las matrículas. Este era apenas el primer paso en ese objetivo ya inocultable de sitiar y asfixiar la universidad pública. Ahora con el infame decreto 2912 se da otro paso más y ya muy definitivo en ese sentido. Se trata, con este engendro de ahora, de reducir los sueldos y reconocimientos de los profesores y frenar al máximo las posibilidades de ascenso en el escalafón docente, para reducir a lo despreciable las pensiones de jubilación. La consecuencia evidente será que la calidad de la educación superior se venga al suelo, y que los profesores busquen acomodo en los centros privados o en otro tipo de actividades que les permitan vivir con dignidad.

Ese es el no futuro de la Universidad. Porque un país sin universidades públicas de respeto y más bien despreciables para el Estado, no puede decir que es una nación donde se privilegie y respete la educación pública o donde lo académico cuente y pese en la sociedad. A propósito, el candidato Álvaro Uribe, hoy elegido presidente en las encuestas, dijo en una entrevista que una de sus grandes preocupaciones era precisamente lo académico, sería del caso entonces que fijara una posición clara y concreta sobre este decreto que le cambia el rumbo a la academia en el país que espera gobernar.

Aunque el neoliberalismo a ultranza ha empezado a tocar fondo a raíz de la crisis social y económica de la Argentina, aquí se sigue teniendo fe ciega en ese "pensamiento único" y su afán privatizador. Y a pesar de que la Constitución diga que "La educación es un derecho de la persona y un servicio público -recalco- que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento... y a los bienes y valores de la cultura" (Art. 67). Aquí tranquilamente y como si nada, se sigue borrando con el

codo lo que se escribe con la mano. Con razón se ha dicho que la corrupción es, en esencia, hacer privado lo que es público y utilizarlo para fines particulares o de pequeños grupos que se lucran de lo que es de todos. Y eso está pasando con la educación, que para el régimen tiene que cambiar o corromper su finalidad de interés público y transformarse en cosa de objetivo y finalidad privada, para que allí se reproduzca una estructura social de castas, elites y grupos económicos exclusivos y excluyentes.

El recientemente fallecido Pierre Bourdieu, el más grande sicólogo francés del siglo XX para muchos, incluido el presidente Chirac, decía que en las grandes universidades se practicaban las reglas de la reproducción de las elites y de la distinción social. Y lo decía porque a él como campesino le había tocado sufrirlo. Y hablaba que de esa manera "se dejaba en evidencia el hijo del obrero en las prestigiosas universidades, habilitadas en su mayoría por las "tribus de estudiantes" de los grupos sociales privilegiados" hacia allá se quiere llevar la universidad colombiana en este proceso corrupto de privatizar todo lo público.