

LAURENCE WOLFF / PABLO GONZÁLEZ
JUAN CARLOS NAVARRO / (EDITORES)

Educación privada y política pública en América Latina



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas



BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO

© Preal/BID
Primera Edición, marzo de 2002

I.S.B.N: 956-8169-00-8

Motivo de la cubierta: Fotografía Paulo Slachevsky
Diseño Ángela Aguilera

Diseño y diagramación
Impreso en los talleres de LOM
Maturana 9, Santiago
Fono: 672 22 36 Fax: 673 09 15

Impreso en Santiago de Chile.

Introducción

Laurence Wolff

En este libro se intenta aportar luces al debate y ampliar nuestra comprensión de la función de la educación privada en América Latina. En él se describe el actual conjunto de políticas y relaciones que vincula a los sectores público y privado en una diversidad de países de la región. Se identifican las políticas que pueden ayudar a asegurar que la educación privada cumpla los objetivos educacionales nacionales de equidad, acceso, calidad, investigación y beneficio para los clientes.

Este libro es importante, en primer lugar, debido a que la educación privada en América Latina cubre aproximadamente un cuarto de la matrícula de la educación en la región. También existen numerosas instituciones privadas no documentadas, incluyendo las instituciones de capacitación no reguladas, los programas informales de educación preescolar y los cursos “intensivos” orientados al ingreso a las universidades. El aumento del uso de la Internet se está traduciendo en un aumento de las inversiones internacionales privadas en educación, especialmente en educación superior. Al contrario de lo que se suele suponer, muchas de las instituciones privadas de la región no están orientadas a la clase media alta y alta. La educación privada se ha desarrollado en respuesta a las cambiantes necesidades económicas y sociales, a la falta de financiamiento público, a la lentitud de los gobiernos para reaccionar frente a las nuevas necesidades, y en algunos casos, debido a decisiones gubernamentales de fomentar las actividades del sector privado.

Este libro también es importante por el hecho de ser la primera revisión sistemática de la educación privada en varios países de la región. En él se examinan las “reglas del juego” tanto en la educación pública como en la educación privada y se muestra la manera en que pueden ajustarse las reglas para lograr objetivos públicos.

El libro contiene tres secciones. En la Sección I se revisan los enfoques teóricos y prácticos utilizados en el estudio de la educación privada en la región. Al comienzo se presenta una visión general de los problemas y debates con

respecto a la educación privada y la educación pública y se examina cuál es la importancia de la educación privada en la misma. Se afirma que el debate con respecto a la “privatización” de la educación ha quedado obsoleto. La distinción entre privado y público es menos importante que el bien público percibido de cada conjunto de instituciones y las reglas del juego a las cuales responden los actores críticos del sistema. Dentro del marco de políticas correcto, no existe contradicción entre una educación pública de alta calidad y el incentivo a la expansión de la educación privada. El mayor obstáculo para una educación pública eficaz es la falta de incentivos y las correspondientes herramientas y apoyo necesarios para estimular la excelencia. El mayor obstáculo para las soluciones privadas que sirvan el bien público es la incapacidad del estado de diseñar e implementar un ambiente, junto con incentivos apropiados, en el cual los privados obtengan mayores ganancias cuando se comporten de maneras que promuevan el interés público. Para mejorar, tanto la educación pública como la educación privada requieren estándares claros y coherentes, los medios para lograr estos estándares y retroalimentación con respecto a la calidad de su desempeño.

La Sección I continúa con una visión general de la investigación económica sobre la educación privada. El capítulo comienza con la justificación de la importante función que desempeña el estado en la prestación de servicios de educación—las “externalidades” de la educación, a través de las cuales la sociedad se beneficia más que el individuo, quien básicamente obtiene un sueldo más alto. Las externalidades incluyen elementos tales como la cohesión social, la innovación tecnológica y los beneficios intergeneracionales. También deben superarse las fallas del mercado de capitales y la aversión a la toma de riesgos debido a la incierta rentabilidad de la educación para la persona. La provisión de educación tanto pública como privada puede ser inadecuada cuando no se cuenta con los incentivos correctos y cuando la información es insuficiente. A continuación, se revisa la evidencia empírica acumulada con respecto a la eficacia relativa de las escuelas privadas, concluyéndose que, si bien se está lejos de llegar a un resultado definitivo, ésta apunta a modestos incrementos en el aprendizaje para la educación privada al comparársela con la educación pública, manteniendo constantes las variables en cuanto a antecedentes de los alumnos; a su vez, en muchos ejemplos, la educación privada tiene un menor costo que la educación pública.

La Sección I termina entregando una visión diferente de la literatura económica. El enfoque aplicado en este capítulo es el de las relaciones entre el “principal” y el “agente”. En la literatura económica, estas relaciones forman parte del estudio de la “economía de la información”, cuyo objetivo es estudiar

las consecuencias de la existencia de asimetría en la información entre diversos agentes económicos. El problema del principal/ agente se produce cuando una parte (el principal) contrata a otra (el agente) para que realice ciertas acciones. Esta relación está cubierta por un contrato. El problema surge cuando el principal no puede observar directamente cómo está cumpliendo los objetivos del contrato el agente. Este problema es complicado cuando existen varios principales diferentes con objetivos contradictorios. El marco principal/ agente se ha aplicado con interesantes resultados al análisis de la política y la administración educacionales: la relación entre el director de la escuela y el maestro o entre el ministerio de educación y las escuelas puede describirse en términos de la relación principal/ agente y los correspondientes problemas de incentivos e información que destacan los modelos basados en esta relación. La Sección III del libro contiene capítulos inspirados directamente por este punto de vista.

En la Sección II se abordan estudios de casos que ilustran la situación general de la educación privada en Brasil, Colombia, Guatemala y Argentina. En cada capítulo se describe el sistema educacional y a continuación se examina la situación actual y las relaciones entre el sector público y privado como asimismo el grado en el cual la fiscalización, regulación y/o subvención del gobierno apoya u obstaculiza objetivos tales como la equidad, el acceso, la calidad y la capacidad de respuesta a las necesidades de los clientes y del mercado laboral. Existen sorprendentes diferencias entre estos cuatro países no sólo en los niveles de desarrollo educacional, sino en términos de la función desempeñada por el sector privado.

Brasil por sí solo abarca el 40% de los alumnos matriculados en América Latina. El porcentaje de alumnos matriculados en la enseñanza básica y secundaria privada ha descendido considerablemente y hoy alcanza el 15,8% en comparación con el 33% en 1985. La educación privada es mucho más importante en la educación técnica, donde representa el 75% de los alumnos matriculados, y en la enseñanza superior, donde ha aumentado, representando actualmente el 65%, en gran medida debido a que el gobierno se ha resistido a las demandas de expansión de la educación superior pública. En Brasil, la relación entre el sector público y el sector privado en los niveles básico y secundario es, en cierta medida, una relación de descuido benigno. Con excepción de un esquema de crédito educacional para la enseñanza superior privada y de apoyo a la investigación en ciencia y tecnología, el apoyo gubernamental a la educación privada es mínimo, tal vez como resultado de problemas de larga data en las relaciones entre la iglesia y el estado como asimismo debido al tradicional enfoque estatista aplicado en Brasil a los servicios sociales. Los proveedores privados parecen estar satisfechos con los mejoramientos en la fiscalización de la

educación privada por parte del gobierno. Sin embargo, les preocupa la falta de apoyo gubernamental a la educación privada. Muchos al nivel primario/secundario están cerrando sus puertas debido a la política del gobierno de expandir a la educación pública: Los posibles alumnos y padres carecen de los medios económicos para pagar una educación privada. Brasil ha implementado un programa muy ambicioso de divulgación de información sobre el desempeño tanto de las escuelas públicas como privadas.

Guatemala es un país que presenta muy altos niveles de analfabetismo y una continua falta de acceso a la educación. El sector privado cubre el 13% de la matrícula en la enseñanza básica, el 47% de la matrícula en el primer ciclo de la enseñanza secundaria y el 75% de la matrícula en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria. La única universidad pública existente tiene 104.000 alumnos, en tanto que la enseñanza superior privada exhibe una matrícula de aproximadamente 50.000. En contraste con los otros países de la región, la educación secundaria y superior representa un porcentaje bajo de la población en edad de cursarlas. El tiempo efectivo dedicado a la enseñanza en las escuelas privadas es mucho mayor que en las escuelas públicas. Como resultado de los subsidios públicos, las escuelas secundarias privadas de segundo ciclo han aumentado rápidamente durante los últimos diez años y actualmente ofrecen más de 150 programas diferentes, muchos de los cuales están orientados al trabajo y son considerados de baja calidad. A pesar de que el gobierno subsidia fuertemente la enseñanza secundaria privada a través de pagos por alumno o el pago de una porción de los sueldos de los maestros, no existe una política gubernamental coherente con respecto a la educación privada, la fiscalización es casi inexistente y no se divulga información relativa al desempeño de las instituciones privadas, muchas de las cuales se resisten a divulgar los resultados obtenidos. Los controles gubernamentales sobre la colegiatura de las escuelas privadas se han traducido en muchas formas no oficiales de procurar el pago por parte de los alumnos.

En Colombia la educación privada cubre el 29% de la matrícula en la educación pre-básica, el 15% en la enseñanza básica, el 23% en la enseñanza secundaria y el 67,5% en la enseñanza superior. Debido al deterioro de la situación económica en Colombia, el número de alumnos matriculados en la enseñanza básica y secundaria privada ha disminuido recientemente. Por ley, los padres, los alumnos y la comunidad en general participan en la administración de todas las instituciones privadas. Colombia ha experimentado con una serie de opciones de subsidio público parcial a la educación privada, incluyendo un sistema de *vouchers* que finalmente se abandonó, pero continúa proporcionando significativos subsidios al sector privado. La ciudad de Bogotá ha iniciado un nuevo sistema de establecimiento de contratos con organizaciones

no gubernamentales proveedoras de servicios educacionales (descritas más adelante). Por ley, el gobierno regula la colegiatura de las escuelas privadas. Al igual que en Guatemala, no se cuenta con una adecuada supervisión y fiscalización de la calidad y existe falta de claridad con respecto a la función del sector privado y a su relación con el gobierno.

La educación privada ha aumentado rápidamente en Argentina durante los últimos diez años y actualmente representa el 29% de la matrícula en la educación pre-básica, el 21% de la matrícula en la enseñanza básica, el 28% de la matrícula en la enseñanza secundaria y el 39% de la matrícula en la enseñanza superior no universitaria. El gobierno subsidia 73,5% de las escuelas privadas, las que obtienen promedio el 40% de sus ingresos del gobierno. El estudio de casos de Argentina destaca que estos subsidios no se basan en una estrategia coherente de estímulo a la equidad y la calidad, sino que, por el contrario, se basan en consideraciones históricas obsoletas y negociaciones individuales. En muchos casos, las escuelas con niños provenientes de clases económicas privilegiadas reciben subsidios públicos.

En la Sección III se examinan varios programas específicos de colaboración entre el sector público y el sector privado, dando énfasis al apoyo público a la educación privada en Venezuela, Perú, Chile y la ciudad de Bogotá, Colombia, utilizando el enfoque basado en las relaciones entre principal/ agente.

El estudio de casos de las escuelas básicas y secundarias privadas subsidiadas en Chile reviste particular importancia, debido a que el programa chileno es uno de los más claros y mejor estudiados ejemplos de libertad de "elección" en la educación. Las escuelas privadas subsidiadas y las escuelas municipales públicas son financiadas por el estado en base al número de alumnos matriculados. El programa se inició en 1981. Las escuelas privadas subsidiadas representan actualmente el 35% de los alumnos matriculados, en tanto que las escuelas municipales representan el 56%. El enfoque no es exactamente igual a un sistema de *vouchers*, puesto que las escuelas privadas reciben el pago directamente en función del número de alumnos y los alumnos o sus padres no reciben un *voucher*. Si bien existe incertidumbre con respecto al mejoramiento logrado por las escuelas subsidiadas privadas en términos de aprendizaje (después de controlar el nivel socioeconómico), como mínimo las escuelas privadas muestran al menos iguales resultados, pero a menores costos. Además, parece ser que el establecimiento de escuelas privadas subsidiadas se ha traducido en un aumento de la estratificación social, puesto que los alumnos de clase media han migrado a las escuelas privadas. El problema en términos de rendimiento de los alumnos y eficiencia de las escuelas parece radicar en el hecho de que las autoridades municipales no tienen la flexibilidad ni ofrecen

los incentivos adecuados como para manejar sus escuelas en forma eficiente, lo que se traduce en que los coeficientes maestro-alumno son mucho más bajos en las escuelas municipales que en las escuelas privadas. Es preciso establecer políticas públicas que estimulen a las escuelas municipales a actuar con la misma flexibilidad que exhiben las escuelas privadas. El estudio de casos ilustra la importancia de revisar continuamente las reglas del juego para lograr los objetivos de las políticas públicas.

El estudio de casos de Perú examina la situación en un país en el cual las políticas educacionales han sido inestables y contenciosas durante gran parte de la última década, rotando los Ministros de Educación cada año o antes de cumplirse este plazo. Mientras que Perú tiene matriculado un mayor porcentaje de niños en edad escolar, las instituciones públicas muestran altos gastos privados. En el sistema público se encuentra matriculado el 85% de los niños de enseñanza básica y secundaria. El estudio de casos examina varios programas privados de filiación religiosa, que prestan servicios a cientos de miles de alumnos pobres y desfavorecidos y reciben financiamiento público. Las escuelas religiosas privadas negocian directamente con las autoridades gubernamentales de más alto nivel, que tienen poca capacidad de supervisión y fiscalización. La situación se caracteriza por altos costos de transacción y un precario marco regulador. Existen muchos estudios ad hoc que sugieren que estas escuelas administradas por el sector privado pero subsidiadas por el sector público muestran un mejor desempeño que las escuelas públicas, pero no existen estudios estadísticamente válidos que corrijan por sesgo de la selección o corrijan por nivel socioeconómico. El estudio de casos profundiza en la caracterización del modelo de gestión existente en las escuelas privadas, examinando detalladamente la relación principal/ agente que se da entre el director y los maestros.

Colombia también es un país con una matrícula considerablemente alta en la educación privada. El estudio de casos de las escuelas “concesionarias” recientemente establecidas en la ciudad de Bogotá es interesante debido a que parece ser el resultado de experiencias con *vouchers* llevadas a cabo en Colombia durante la última década. La ciudad de Bogotá decidió pasar de un sistema basado en la “demanda” a través de *vouchers* a un sistema basado en la oferta. En este caso, el gobierno firma contratos con organismos e instituciones sin fines de lucro para que administren escuelas que se construyen con fondos públicos. Se da garantía de estabilidad a estos organismos durante una cierta cantidad de años, pero deben someterse a auditorías externas con respecto a sus gastos y desempeño. Aproximadamente 51 escuelas en las que se encuentran matriculados más de 50.000 alumnos estarán en el programa para el año 2003.

A pesar de que aún no se dispone de evaluaciones, el programa es una colaboración muy prometedora entre el sector público y el sector privado. El estudio destaca que es posible redactar un contrato relativamente detallado y compatible con incentivos destinado a regular la relación entre las escuelas y la autoridad central, en este caso, el Distrito Escolar de Bogotá en lugar del Ministerio de Educación.

El estudio de casos de Venezuela se centra en el contrato entre el gobierno y la Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC). En total, la educación privada en Venezuela representa el 19% del número de alumnos matriculados en la enseñanza básica y secundaria. En 1998, el contrato entre el gobierno y la AVEC entregó escolaridad a 354.000 niños, una significativa porción de los más de 1 millón de niños matriculados en la educación privada. Las escuelas Fe y Alegría representan el 25% de los alumnos cubiertos por el contrato AVEC. El contrato se ofrece a escuelas que no cobran ningún tipo de gastos de matrícula o en las cuales los padres no cuentan con los medios para cubrir los costos totales de la educación privada. El contrato entre el gobierno y la AVEC está condicionado por la presentación de una memoria anual. También existe la supervisión constante de las escuelas AVEC. Esto contrasta con la falta de supervisión de las escuelas públicas. Estudios recientes han mostrado que las escuelas AVEC obtienen mejores resultados a menores costos. Sin embargo, los resultados no se controlan para corregir el sesgo en la selección. Se otorga financiamiento siempre que la AVEC es la contraparte.

En la sección IV, en un capítulo de resumen se colocan estos estudios de casos en el contexto del análisis de la relación “principal/ agente”. Se destaca la complejidad y variabilidad de los acuerdos institucionales entre el sector público y privado. Se confirman las investigaciones que sugieren que las instituciones privadas ofrecen por lo menos la misma calidad de aprendizaje que las instituciones públicas, pero a menores costos. Se señala la importancia de las idiosincrasias históricas e institucionales. Entre los países estudiados, el sector público en Chile ha desarrollado una relación eficiente pero compleja con el sector privado. En contraste, en Perú, la falta de transparencia se traduce en altos costos de transacción y negociación. Venezuela y Colombia se encuentran en un punto intermedio que combina las ventajas y desventajas propias de marcos regulatorios basados en subsidios a la oferta en lugar de la demanda como en Chile. Se concluye destacando la necesidad de que las políticas públicas sean flexibles y presten atención a los detalles de las relaciones entre el sector público y privado, revisando constantemente dichos detalles a medida que cambia el contexto.

En otro capítulo de conclusiones, se resume la situación existente en los países de Brasil, Colombia, Venezuela y Argentina. Se confirma la variabilidad

entre los países en cuanto a las políticas públicas relativas a la educación privada. En algunos casos, la regulación incluye controles de precios y sueldos. Mientras que Brasil provee poco apoyo a la educación privada, los demás países otorgan subsidios considerables. Con las excepciones de Brasil y Chile, existe poca información disponible sobre el desempeño de las escuelas privadas. Se recalca la importancia de la información, la diversidad de las interacciones entre el sector público y el sector privado y la continuación de un intenso debate e incertidumbre acerca de la función adecuada para el sector privado en la educación.

Por último, a modo de epílogo, se reflexiona sobre el futuro de las políticas públicas y la educación privada, se recomienda el futuro análisis y estudio del tema y se sugiere encarecidamente el establecimiento de políticas públicas más coherentes con respecto a la educación privada en la región.

El libro es el producto de una relación de cooperación entre el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL—un programa conjunto del Diálogo Interamericano y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo—CINDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo. La donación del BID al PREAL financió una serie de estudios de casos de la situación de la educación privada en Guatemala, Brasil y Colombia, como asimismo una revisión de la literatura económica sobre la materia, y dos seminarios regionales celebrados en Santiago de Chile y Ciudad de Guatemala. En una actividad separada, la División de Programas Sociales del Banco para los Países Andinos y el Caribe (Departamento de Operaciones Regionales 3) y la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sustentable del BID apoyaron un conjunto de estudios de casos sobre ejemplos específicos de colaboración y financiamiento público/ privado en Perú, Colombia, Venezuela y Chile. Finalmente, la Unidad de Educación preparó un documento de información general sobre el tema de las relaciones entre el sector público y privado en la región y también supervisó, en conjunto con PREAL, la preparación de este libro. Se nota que el estudio de caso de Argentina fue preparado independientemente de estas actividades.

I
Aportes para una discusión

Educación pública o privada para América Latina: una falsa disyuntiva

*Laurence Wolff**
Claudio de Moura Castro

En este capítulo, se intenta aportar luces al debate entre la educación pública y privada. El argumento fundamental es que la distinción entre privado y público es menos importante que el bien público percibido de cada tipo de institución y las reglas del juego a las cuales responden los actores críticos. El capítulo comienza mediante una revisión de la importancia relativa de cada una de las alternativas, medida en términos del número de alumnos matriculados y los gastos, y luego se analiza la literatura con respecto a los méritos relativos de la educación privada en comparación con la educación pública. A continuación, se examina el comportamiento de las instituciones públicas y privadas y luego se identifican las acciones gubernamentales que podrían dar a las escuelas públicas una mayor orientación a los clientes y al mercado, y una mayor orientación social a las escuelas privadas. Para finalizar, se examinan las diversas opciones de apoyo gubernamental a la educación privada.

¿Quién educa a los latinoamericanos?

En la Tabla 1, que se basa en datos de UNESCO, se muestra el porcentaje de alumnos matriculados en el sector privado por país y por nivel (hasta secundaria) en 1990 y 1996, como asimismo el porcentaje de alumnos matriculados en la educación privada superior en 1994. Cabe señalar que los datos de varios países están incompletos y que UNESCO normalmente no recopila cifras del número de

* Laurence Wolff es consultor de la Unidad de Educación del Departamento para el Desarrollo Sustentable y Claudio de Moura Castro acaba de dejar el cargo de Asesor Jefe en Educación del Departamento del Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores desean agradecer a Henry Levin, Pablo González, Jeffrey Puryear y Jaime Vargas por sus comentarios con respecto a una versión anterior de este trabajo. Tanto la información como las opiniones contenidas en este capítulo son de responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las posiciones oficiales del Banco Interamericano de Desarrollo.

alumnos matriculados en las instituciones públicas y privadas para la educación superior.

Tabla 1. Porcentaje de alumnos matriculados en el sector privado (por nivel de educación)

País	Preescolar		Primaria		Secundaria		Superior
	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1994
Argentina	—	29	—	20	—	—	21
Bahamas	—	57	—	25	—	23	—
Belice	—	85	—	—	47	—	—
Bolivia	10	—	10	—	—	—	8
Brasil	26	22	14	11	—	—	58
Chile	48	51	39	42	42	45	54
Colombia	52	51	15	19	39	—	64
Costa Rica	11	10	5	5	10	11	24
R. Dominicana	—	41	—	16	—	33	71
Ecuador	—	38	—	18	—	—	23
El Salvador	37	25	15	13	61	—	69
Guatemala	31	32	16	17	—	—	29
Haití	86	—	61	—	82	—	—
Honduras	18	21	5	—	—	—	12
Jamaica	84	—	5	—	—	—	—
México	9	8	6	6	12	11	25
Nicaragua	24	22	13	16	19	32	34
Panamá	27	26	8	10	13	—	8
Paraguay	55	28	15	14	22	27	47
Perú	18	22	13	12	15	16	36
Uruguay	30	26	16	16	17	16	6
Venezuela	15	19	14	18	29	—	35
Promedio regional (no ponderado)	34,2	32,3	15,9	16,4	31,4	23,8	34,7

Fuentes: UNESCO World Education Report, 2000; BID, La Educación Superior en América latina y El Caribe, Documento de Estrategia, 1997.

A nivel de la educación preescolar, en la mayoría de los casos el sector privado alcanza más del 30% de la población considerada. Estos datos son muy poco confiables y deben ser interpretados con precaución, debido a que algunos

países sólo informan los programas formales en tanto que otros también incluyen los programas informales en su informe. Además, la definición del grupo etario que asiste a la educación preescolar varía entre los 5 años a los 3-5 años. El número de alumnos matriculados en la educación privada es relativamente alto a nivel preescolar, debido a que la mayoría de los países no consideran que el gobierno tiene una obligación legal ni constitucional de proporcionar servicios de educación preescolar. Es más que probable que los padres de ingresos medios y altos recurran a la educación preescolar privada para sus hijos, porque están conscientes de la importancia del desarrollo de los niños en la primera infancia, valoran la libertad proporcionada por el hecho de que los niños estén fuera del hogar durante una parte del día y cuentan con los medios para recurrir a este sistema. Varios gobiernos apoyan los programas de educación preescolar para los pobres, los cuales, en muchos casos, se entregan a través de organizaciones no gubernamentales. También existen diversos programas privados o de organizaciones no gubernamentales destinados a los pobres, pero existe poca información sistemática disponible con respecto a su impacto y magnitud.

Sólo el 16% del total de alumnos matriculados en las escuelas primarias corresponde a instituciones privadas. Existen diversos factores que podrían explicar el porcentaje total relativamente bajo de alumnos matriculados en educación primaria en las escuelas privadas. En primer lugar, los gobiernos aceptan la responsabilidad por la matrícula universal en este nivel de escolaridad. En segundo lugar, es más probable que los alumnos pobres asistan a las escuelas públicas, dado que no cuentan con los recursos necesarios para pagar la colegiatura. En tercer lugar, puesto que los alumnos de las escuelas primarias provienen de la población local, los asistentes a éstas tienden a ser más homogéneos. Como resultado, los padres de ingresos medios y altos pueden encontrar escuelas públicas de mejor calidad en sus propios vecindarios. Finalmente, existe un consenso relativamente amplio con respecto al contenido y los objetivos de la educación primaria (lenguaje y matemáticas a nivel básico); por lo tanto, es menos probable que los padres y alumnos busquen alternativas.

Es interesante que los dos países más grandes, Brasil (11%) y México (6%) exhiben los menores porcentajes de alumnos de primaria matriculados en escuelas privadas. Como cabría esperar, la política chilena de financiamiento público para la educación privada implica que un altísimo porcentaje de los alumnos de primaria (45%) se encuentran matriculados en escuelas privadas. Un gran porcentaje de los alumnos de primaria de Haití (61%) también están matriculados en instituciones privadas; sin embargo, esto se debe a conflictos políticos internos y a la concomitante desintegración de las instituciones públicas.

El porcentaje de la matrícula en escuelas secundarias privadas es relativamente más alta (24%) que en el nivel privado primario. A este nivel, es más probable que los alumnos de medianos ingresos opten por el sector privado. Además, muchos alumnos de menores ingresos ya podrían haber desertado de la escuela. En otras palabras, a nivel secundario, el numerador es mayor y el denominador es menor, lo que da una mayor proporción de alumnos matriculados en las escuelas privadas. Otra explicación del aumento relativo de la matrícula en escuelas secundarias privadas es que la oferta gubernamental puede ser insuficiente. Otro factor tal vez igualmente importante es que, dado que existe poco consenso con respecto a lo que se debe enseñar en este nivel, algunos padres podrían buscar un tipo de instrucción diferente a través, por ejemplo, de escuelas afiliadas a instituciones religiosas. En algunos casos, como Chile y Guatemala, la política del gobierno es de fomentar el sector privado.

En 1994, la matrícula en instituciones de educación superior privadas en América Latina alcanzó un promedio de 35% (no ponderado), el más alto entre las regiones del mundo. En términos ponderados, la educación superior privada alcanza un promedio de 38%, debido en gran medida a altas tasas de matrícula en instituciones privadas en Brasil y Colombia (58% y 64%, respectivamente). Existe evidencia anecdótica de que el número de alumnos matriculados en la educación privada ha aumentado más que el número de alumnos matriculados en la educación pública desde 1994. Las instituciones privadas ofrecen una amplia gama de programas en este nivel cada vez más diversificado, especialmente cursos a nivel de post-secundaria con una duración de dos o tres años. En muchos casos, la mayor demanda de educación superior no ha sido satisfecha con mayor apoyo público. El estancamiento del apoyo público, a su vez, ha conducido a una disminución de la calidad percibida de la educación superior pública y a un aumento de las matrículas en la educación privada. Las instituciones privadas de educación a distancia (tanto dentro como fuera de la región) han comenzado a mostrar un creciente interés por establecer programas o “franciscas” en varios países latinoamericanos.

Cabe señalar que las cifras de matrícula anteriores no incluyen los cursos privados intensivos a corto plazo, destinados a preparar a los alumnos para los exámenes de ingreso a la educación superior (llamados *cursinhos* en Brasil y *academias* en Perú), que se están expandiendo en la región. Tampoco incluyen los muchos programas de capacitación privados con fines de lucro, frecuentemente en ciencia computacional o secretariado, que generalmente no aparecen en las estadísticas oficiales.

La realidad de las escuelas de la región muestra que es cada vez menos frecuente que existan instituciones puramente públicas o puramente privadas.

La mayoría de las escuelas privadas reciben subsidios estatales de una forma o de otra. Estos subsidios se otorgan en forma de exenciones de impuestos para las instituciones educacionales sin fines de lucro, préstamos estudiantiles, financiamiento competitivo, subsidios directos, *vouchers* y capacitación o actualización de habilidades para los maestros. Asimismo, casi todas las instituciones públicas (incluso aquellas que son oficial y constitucionalmente gratuitas), reciben alguna forma de financiamiento privado, como cuotas de incorporación, aportes semi-voluntarios de los padres o contratos de servicios con organismos privados. Por ejemplo, un estudio reciente concluyó que los padres aportan un monto equivalente al 20% de los costos públicos de la educación primaria en Perú (Banco Mundial, 1999). Las escuelas «Fe y Alegría», comunes en diversos países y en las cuales se encuentran matriculados un millón de alumnos, son administradas en forma privada, pero son casi totalmente financiadas por el Estado (Swope et al., 1999). Por otra parte, las universidades públicas, por ejemplo, suelen ofrecer capacitación o servicios de consultoría a la industria, y estos servicios son reembolsados. Efectivamente, algunas industrias han entregado apoyo directo a instituciones públicas, particularmente escuelas técnicas, que están vinculadas con sus propios trabajadores. En algunos casos, cuando las restricciones burocráticas impiden el financiamiento privado directo, las instituciones públicas han creado fundaciones autónomas sin fines de lucro.

Los gastos totales en la educación privada se estiman en US\$13 mil millones al año en la región, según el siguiente resumen:

Tabla 2. Gastos públicos y privados estimados, 1997
(millones de dólares norteamericanos)

	Pública	Privada	Total
Preescolar	\$ 3.831	\$ 1.697	\$ 5.528
Primaria	\$26.635	\$ 4.806	\$31.441
Secundaria	\$12.232	\$ 3.664	\$15.896
Superior	\$ 8.040	\$ 3.261	\$11.301
Total	\$50.738	\$13.428	\$64.166

Fuente: Anuario estadístico de UNESCO, 1999 y Guadilla. Los costos unitarios de la educación pública (según datos de UNESCO) son: preescolar y primaria US\$372, secundaria US\$551 y superior US\$1.318. Se presume que los costos unitarios de las escuelas primarias y secundarias privadas son un 5% inferiores a aquellos de las escuelas públicas y un 25% inferiores a aquellos de la educación superior.

Este cuadro no cubre todo el gasto privado en educación en la región, dado que existen numerosos programas privados educacionales y de capacitación, incluyendo los cursos intensivos, la capacitación vocacional y la

capacitación industrial, sobre los cuales existe muy poca información. Además, los padres y alumnos de las escuelas públicas gastan sumas considerables para solventar elementos tales como los textos escolares, derechos de exámenes, uniformes y donaciones a las escuelas a través de las asociaciones de padres y maestros. Suponiendo que se gasten US\$50 anuales en las escuelas primarias y secundarias públicas y US\$100 en las escuelas superiores públicas, el gasto privado en las escuelas públicas podría ascender a la suma de US\$5 mil millones. Para completar el cuadro, habría que restar el total de fondos públicos destinados a las instituciones privadas. Por ejemplo, se estima que el subsidio público al millón de alumnos que asisten a las escuelas «Fe y Alegría» asciende a más de US\$250 millones. Además, en países tales como Chile, Perú, Guatemala y Argentina, se asignan significativos fondos públicos para subsidios directos a las instituciones privadas en todos los niveles de la educación y muchos países también otorgan préstamos subsidiados para que los alumnos puedan asistir a instituciones superiores privadas.

Costo-efectividad de las escuelas públicas versus las escuelas privadas

La literatura¹ muestra que, a nivel de las escuelas primarias y secundarias, los alumnos de las escuelas privadas de las Américas casi invariablemente exhiben un mejor rendimiento que los alumnos de las escuelas públicas en las pruebas estandarizadas y otras medidas de eficacia tales como la retención escolar.² (La excepción son los alumnos de unas pocas escuelas privadas de áreas rurales o marginales administradas por comunidades o empresarios, en las cuales el gobierno está ausente.) Estas diferencias disminuyen significativamente (a pesar de que no desaparecen) después de controlar el nivel socioeconómico de los alumnos de las escuelas privadas. Las diferencias se reducen aun más cuando se incluyen otros factores, tales como las características físicas de las escuelas (por

¹ Véase McEwan para la más reciente revisión general de este tema. Véase también la Serie de Documentos Ocasionales del Centro Nacional para el Estudio de la Privatización en la Educación (National Center for the Study of Privatization in Education - NCSPE) del Columbia Teachers College. Entre los estudios que analizan este tema en América Latina se incluyen *UNESCO/Orealc, 2000* McEwan y Carnoy, 2000 (sobre Chile) y Mizala y Romaguera (sobre Chile y Bolivia). Véase también el capítulo siguiente en este libro.

² Esto no ocurre necesariamente en las comparaciones entre diferentes países. Por ejemplo, en promedio, los alumnos de las escuelas privadas de América Latina obtienen puntajes muy inferiores en las pruebas estandarizadas que los alumnos del sistema de educación pública de Cuba (*Unesco/Orealc 2000*).

ejemplo, laboratorios, bibliotecas) y medidas más sutiles de antecedentes familiares (por ejemplo, el valor asignado por los padres a la educación). Finalmente, elementos de gestión tales como la autonomía, la visión y el liderazgo del director de la escuela parecen ser bastante importantes como determinantes del aprendizaje y, en gran medida, parecen ser una característica que define a muchas escuelas privadas. Sin embargo, estas características no pertenecen necesaria y exclusivamente al dominio de las escuelas privadas; pueden encontrarse ejemplos de características de gestión similares y alumnos que exhiben altos puntajes en las escuelas públicas. Un reciente estudio de las escuelas públicas en Chile y Argentina (McEwan, 2001) ilustra la complejidad del problema. De acuerdo con el estudio, las escuelas católicas resultaron ser en general más eficaces que las escuelas públicas en términos de logros de los alumnos. Sin embargo, las escuelas privadas no religiosas de Chile exhibieron pocas ventajas sobre las escuelas públicas y en Argentina resultaron ser sólo modestamente más eficaces que las escuelas públicas. Tal vez esto podría explicarse por su objetivo orientado a maximizar sus márgenes de ganancias. Este estudio es coherente con estudios realizados en Estados Unidos, que mostraron que las escuelas católicas son más efectivas desde el punto de vista económico que las escuelas públicas.

La mayoría de las instituciones privadas parecen ser capaces de mantener gastos generales y costos administrativos inferiores a los de las instituciones públicas y, por lo tanto, tienen menores costos unitarios, aun manteniendo constantes los coeficientes de alumnos por curso. Si sus resultados son iguales o posiblemente mejores que los de las instituciones públicas, generalmente (aunque no siempre) pueden considerarse, algo más efectivas en sus costos que las instituciones públicas. Sin embargo, incluso esta ventaja puede cambiar si se consideran las diferencias en la combinación de servicios y los objetivos de las escuelas públicas versus las escuelas privadas. Si las escuelas privadas tuvieran que cumplir algunos de los objetivos sociales obligatorios de las escuelas públicas, tales como la educación de los alumnos discapacitados o problemáticos, sus costos administrativos podrían aumentar. Además, esta ventaja podría cambiar si las escuelas públicas fueran liberadas de una diversidad de restricciones burocráticas.

Los estudios del aprendizaje en la educación superior muestran resultados algo diferentes, ya que tanto las instituciones públicas como privadas pueden encontrarse en ambos extremos del espectro de calidad. Una prueba de rendimiento estandarizada administrada recientemente en Brasil mostró amplias diferencias entre los alumnos de las instituciones de educación superior tanto públicas como privadas, pero la mayoría de las mejores instituciones (que obtuvieron puntajes dentro del 12% superior) eran públicas. Asimismo, las

instituciones de educación superior privadas en general tienen menores gastos generales y costos administrativos (y menores costos unitarios) que las instituciones públicas. En Brasil y Venezuela, los costos unitarios de las instituciones públicas pueden ser hasta cinco veces más altos que los costos de las instituciones privadas (Castro y Navarro, 1999). Por lo tanto, considerando que los objetivos de las instituciones públicas y privadas son similares, puede afirmarse con certeza que las instituciones de educación superior privadas son, en cierta medida, algo más efectivas en sus costos que las instituciones públicas.

Sin embargo, menores logros de costo-efectividad no constituyen un argumento en favor del abandono de la provisión de servicios de educación pública. En primer lugar, las instituciones públicas seguirán estando más estrechamente orientadas a objetivos sociales y bienes públicos esenciales, en tanto que las instituciones privadas continuarán sirviendo predominantemente las necesidades privadas. Más aun, la ventaja de las instituciones privadas en términos de costos disminuye a medida que aumenta el porcentaje de financiamiento público, especialmente en el caso de las instituciones que no son administradas por grupos con fines benéficos u organizaciones confesionales (McEwan y Carnoy, 2000). La mejor política pública consiste en estimular a sus instituciones para orientarse más al mercado, incrementando su costo-efectividad y otorgar incentivos para que las instituciones privadas aumenten su función de servicio al bien público.

Cómo fomentar escuelas públicas orientadas al mercado

El comportamiento en las escuelas públicas

Según lo afirmado por Hirschman (1970) hace muchos años, los humanos actúan motivados por sus propios intereses, ya sea que trabajen en el sector privado o en el sector público. Intentan evitar los riesgos y el trabajo excesivo en la medida posible, desean ganar y gastar dinero, se ven tentados por el poder, se guían por ciertos principios éticos, y así sucesivamente. Sin embargo, el comportamiento tanto de los gerentes como de los trabajadores cambiará dependiendo del ambiente de trabajo. Si ganamos más cuanto más vendemos y cuanto más reducimos los costos, la naturaleza humana nos llevará a centrar nuestros esfuerzos en vender y economizar. Si ganamos más cuanto mejor es la

calidad de los servicios que prestamos, tendremos buenas razones para centrar nuestros esfuerzos en hacer bien nuestro trabajo. Las personas comprenden estas señales y actúan de acuerdo con ellas. Las organizaciones privadas han aprendido a crear incentivos y castigos que obtienen provecho del interés personal de sus empleados. No hacerlo daría pésimos resultados: reducción de las ganancias, generación de pérdidas y, por último, la quiebra.

La diferencia entre el comportamiento de los empleados privados y públicos no es resultado de la incompetencia, sino de los incentivos. A menos que las escuelas privadas estén protegidas por monopolios, los malos hábitos y el mal desempeño las llevarán al desastre de la misma manera que las empresas privadas que operan a costos más elevados que sus competidores finalmente quiebran. En la educación, al igual que en otras “empresas” del sector privado, los clientes pueden “votar con los pies”, ejerciendo su derecho a retirarse del mercado (Hirschman). La quiebra es una amenaza real y tangible para las escuelas privadas, un poderoso factor que motiva a corregir los errores de gestión para evitar la tragedia.

Las organizaciones públicas tienen mayores dificultades en utilizar incentivos, porque no enfrentan *la amenaza de “extinción”*. Les toma más tiempo corregir los errores (si lo hacen) y premiar la excelencia. Les es difícil sancionar la incompetencia, la falta de dedicación e incluso las ausencias no justificadas. Por ejemplo, algunas autoridades públicas de América Latina han intentado instituir sistemas para controlar el ausentismo de los maestros y sancionar las ausencias no justificadas, pero los directores de las escuelas o los decanos de las facultades suelen negarse a proporcionar esta información. No es posible imaginar una fábrica en la cual los supervisores no estén autorizados a controlar si los trabajadores se encuentran en sus puestos o no. Más aun, los gremios docentes del sistema público suelen tener una agenda política acorde a la de un partido político particular, a diferencia de los gremios del sector privado, que probablemente se orienten por intereses más económicos.

La confianza en la sociedad civil y las consideraciones culturales cumplen un papel significativo. Alemania, Francia y Japón tienen una larga historia de servicio público de alta calidad y sensible a las necesidades de los usuarios. En estos países, los funcionarios públicos son evaluados con regularidad y rigurosidad.

Creación de un cuasimercado para las escuelas públicas

Hirschman identificó una alternativa a un sector público no sensible a las necesidades de los usuarios: el ‘cuasimercado’. En esta reformulación, el

sector público opera parcialmente como un mercado en el sentido de que se establecen incentivos positivos y negativos que finalmente podrían llevar a la destitución o despido del funcionario. Un cuasimercado también posibilita la participación de las personas involucradas –alumnos, padres y/o empleadores– en la toma de decisiones y ofrece la oportunidad de “retirarse”, es decir, trasladar su empresa a otra parte. El cuasimercado también requiere información para juzgar la calidad del servicio educacional ofrecido, como asimismo incentivos financieros y de otro tipo para retribuir la eficacia (Hirschman, 1970). Es interesante observar que pueden existir señales tanto perversas como positivas, frecuentemente en el mismo sistema educacional.

Existen diversas maneras de crear un cuasimercado para las instituciones públicas. En primer lugar, se debe entregar información con respecto a los porcentajes de éxito y fracaso a los usuarios, participantes y otros actores y clientes. En segundo lugar, se debe retribuir y/o sancionar a quienes son responsables del éxito o del fracaso. En tercer lugar, se debe liberar a las escuelas públicas de la regulación pública, de manera que puedan actuar, de hecho, como escuelas privadas. En cuarto lugar, se debe dar autoridad al consumidor, en este caso, los alumnos, los padres, la comunidad y el sector productivo. En quinto lugar, se debe cobrar a los clientes (al menos parcialmente) por los servicios prestados para estimularlos a exigir mejores servicios educacionales. Dada la naturaleza inusual de la empresa de educación pública, el análisis que se presenta a continuación recalca la necesidad de una constante revisión de las reglas para lograr estas metas.

Con respecto al análisis que a continuación se realiza se debe recalcar que la creación de un “cuasi-mercado” viable para la educación pública, responsable por los resultados, con información e incentivos correctos, autonomía, voz e incluso la subvención oportuna de la educación privada son condiciones necesarias, pero no suficientes, para el mejoramiento de la educación en la región. Se ha dicho que, si se da una zanahoria a un hombre con una sola pierna, no será capaz de tomarla. Se debe proporcionar la segunda “pierna”, que en el caso de la educación quiere decir maestros bien preparados y comprometidos, los insumos físicos necesarios, un adecuado ambiente de aprendizaje y estándares de aprendizaje claros, coherentes, realistas y medibles. En particular, la profesión docente debe ser mucho más valorada, deben encontrarse maneras y medios para atraer y retener a maestros más motivados y mejor preparados, y debe entregarse una guía y dirección mucho mejores para cambiar lo que ocurre al interior de la sala de clases.

Información de mercado: medición de los logros y descripción de las características de las escuelas

Una de las funciones más importantes del Estado (y una condición esencial de un ambiente competitivo saludable) consiste en proporcionar información transparente, confiable, pertinente y oportuna tanto en las instituciones públicas como privadas. La información con respecto a la calidad de la educación puede obtenerse a través de la aplicación de pruebas, un método popular en la actualidad. Sin embargo, la información sobre otros indicadores es igualmente importante, incluyendo las tasas de deserción; la colocación y/o el desempeño en el mercado laboral (para los niveles secundario, vocacional y superior); las finanzas, incluyendo los costos por alumno y por egresado y los gastos privados en educación pública; la remuneración de los maestros y las calificaciones del personal docente.

Durante décadas, existió poca comprensión en América Latina de lo que se estaba aprendiendo en las escuelas. A diferencia de Europa, los países de la región carecían de exámenes nacionales de «acreditación», por ejemplo, para otorgar los diplomas escolares de enseñanza secundaria. Además, los gremios docentes se mostraban firmemente opuestos a la aplicación de pruebas. Durante los últimos diez años, se ha producido un enorme aumento en la aplicación de pruebas para medir los logros de los alumnos en casi todos los países y existe mayor interés por utilizar las pruebas como estándares nacionales *de facto*. La aplicación de pruebas universales permite descubrir qué escuelas se están desempeñando bajo los estándares y desarrollar programas para mejorarlas. Del mismo modo, las escuelas que demuestran un buen desempeño, especialmente cuando se define en términos de mejoramientos en relación con anteriores puntajes (por ejemplo, valor agregado), pueden recibir reconocimiento a través de retribuciones financieras y de otro tipo. Costa Rica, por ejemplo, ha establecido exámenes como un requisito parcial para el egreso de la enseñanza secundaria (Wolff, 1999). Incluso las pruebas aplicadas a una muestra de alumnos pueden entregar información útil con respecto al desempeño de las regiones o subregiones. Reflejando el creciente interés por la aplicación de pruebas, los países latinoamericanos están participando cada vez más en pruebas internacionales tales como aquellas desarrolladas por la Asociación Internacional de Evaluación Educacional (International Association of Educational Evaluation - IEA) y por la OCDE. Estas pruebas muestran en qué lugar se encuentra un país en relación con sus competidores y constituyen una herramienta útil para establecer estándares *de facto*.

Hasta aquí, los problemas técnicos han demorado la utilización de pruebas y las autoridades encargadas de las mismas no han dedicado el tiempo y el

esfuerzo suficientes a su difusión y utilización; sin embargo, se están logrando avances en ambas áreas. Actualmente, los padres y los alumnos cuentan con una herramienta para reconocer de mejor manera a las escuelas que exhiben un mejor desempeño y utilizan esta información para tomar sus decisiones.³

La aplicación de pruebas tiene un lado negativo, particularmente cuando se utiliza para retribuir o sancionar a las escuelas. Los maestros pueden emplear todo su tiempo preparando a los alumnos para la prueba o pueden engañar, dando a los niños más tiempo o insinuándoles las respuestas. Por otra parte, puede sancionarse a las escuelas por los malos resultados, pero negárseles los recursos para mejorar su desempeño.⁴ A pesar de estos riesgos y posibles problemas, las buenas pruebas pueden medir habilidades superiores, proporcionar una importante fuente de información objetiva a los consumidores y servir como un criterio para establecer retribuciones o incentivos para premiar el mejoramiento del desempeño.

La retribución y/o sanción para los responsables del éxito

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS MAESTROS Y ADMINISTRADORES

También debe evaluarse el desempeño de los maestros y administradores y, si corresponde, deben ser retribuidos. Lamentablemente, la evaluación sigue siendo un aspecto problemático en la región, debido a que enfrenta la firme oposición de muchos de los gremios docentes (de hecho, es un problema que genera controversia en todo el mundo). En principio, no existen buenas razones para no realizar una evaluación adecuada del desempeño de los maestros. También en principio, las autoridades educacionales deben tener derecho a supervisar y evaluar a los trabajadores educacionales. En el sector privado, sería impensable que el jefe no tuviera autoridad para evaluar a los trabajadores y adoptar las medidas correspondientes.

Sin embargo, las evaluaciones cuantitativas del desempeño de los maestros y las escuelas presentan muchos riesgos. En primer lugar, es difícil medir el *producto* de la educación, específicamente, un alumno educado. En segundo

⁴ Sin embargo, hay investigaciones que sugieren que los padres se preocupan más por el nivel de los demás alumnos de la escuela que por la calidad de la escuela medida a través de las pruebas (Willms).

⁵ Consciente de estos problemas, la Asociación Norteamericana para la Investigación Educacional (American Educational Research Association) emitió recientemente una serie de recomendaciones para el uso apropiado de los resultados de las pruebas que son pre-requisito para continuar o cerrar ciclos de estudio. Véase AERA, Vol. 29, N° 8.

lugar, es difícil comparar el desempeño de un maestro de un año a otro, debido a que la combinación de alumnos en el aula cambia cada año. Idealmente, los maestros podrían evaluarse en base al aprendizaje incremental que se produce durante el año escolar, pero ésta es una tarea muy compleja y cara. En todo caso, cualquier evaluación estadística debe combinarse con la evaluación personal del director o supervisor de la escuela. Finalmente, sería contraproducente centrarse exclusivamente en las evaluaciones de los docentes en forma individual. Tal como ocurre en las más avanzadas organizaciones de servicio y fabricación, el *producto* es el resultado del esfuerzo en equipo y, a menudo, es el *equipo* (por ejemplo, el círculo de calidad) el que debe recibir una retribución. En el contexto de las escuelas, el hecho de retribuir a la escuela estimula a los maestros a trabajar en conjunto en pos de un objetivo común y también palia las diferencias en las características de los alumnos de un año a otro. Según este enfoque, el director de la escuela se convierte en el miembro crítico del personal que es evaluado, un enfoque que es congruente con las investigaciones acerca de la importancia del liderazgo en las escuelas. Más allá de la escuela misma, también deben responder los funcionarios de nivel distrital o regional. Esto es lo que se está haciendo en forma cada vez más frecuente en Estados Unidos, donde los directores o superintendentes del sistema escolar establecen objetivos explícitos medibles y deben responder por el logro de éstos.

La tradición de control de calidad desde las instancias superiores es débil en América Latina. Este tipo de control de la calidad se ve ejemplificado por el *inspector* francés tradicional, que visitaba las escuelas para revisar las prácticas y el desempeño docente, llegando en forma intempestiva, ingresando al aula y tomando notas. Un mal informe de un inspector podía ser un golpe mortal para la carrera de un docente. Esta tradición realmente nunca se afianzó en América Latina, donde el inspector de las escuelas se abocaba principalmente a aspectos burocráticos. Tampoco se afianzó la idea de que el director de una escuela evalúe formal y objetivamente a sus docentes. Evidentemente, los directores de las escuelas suelen identificar de manera informal a los maestros que exhiben un desempeño deficiente e intentan obtener su transferencia.

En América Latina parece difícil establecer sistemas de evaluación viables para los docentes o los administradores. En 1997, el gobierno de Bolivia anunció, entre otras políticas, que comenzaría a evaluar a los maestros. El resultado del anuncio de dicha política fue una seria crisis, que se tradujo en el establecimiento de un estado de sitio durante varios meses. En el año 2000, el Ministro de Educación de Colombia intentó aplicar a todos los docentes pruebas de medición de sus conocimientos de los contenidos y propuso el despido

de aquellos profesionales que no obtuvieran el grado exigido. La oposición fue tan grande que nunca pudo llevar a cabo su plan. El sistema de evaluación docente de México, que puede traducirse en aumentos de sueldo si los alumnos mejoran sus puntajes a través del tiempo, no parece amenazador y cuenta con el apoyo de los gremios docentes nacionales (PREAL, 2000).

En 1996, Chile estableció un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED), un programa que entrega fondos adicionales a las escuelas cuyos alumnos obtienen buenos puntajes en las pruebas estandarizadas. Un complicado mecanismo de asignación de puntajes toma en cuenta elementos tales como el valor agregado, la igualdad de oportunidades, la innovación y la participación. El 10% de los fondos asignados a las escuelas que exhiben un mejor desempeño se entregan a los mejores maestros identificados por la escuela. A pesar de que aún no se ha desarrollado una completa evaluación del programa, se ha informado que los directores de las escuelas están satisfechos con el mismo y que los maestros se están mostrando cada vez más dispuestos a someterse al proceso de evaluación, dado que se han puesto en marcha los incentivos del programa (PREAL 2000, Mizala, et al. 2000).

En Estados Unidos, dos casos recientes ilustran los intentos por relacionar la evaluación del desempeño de las escuelas con la amenaza de la "quiebra". En Florida, un programa establecido recientemente contempla que los escolares que, durante un período de cuatro años, reciben una nota deficiente en las pruebas estandarizadas pueden recibir *vouchers* para asistir a la escuela privada de su elección. Un estudio reciente (publicado en *USA Today* el 16 de febrero de 2001) informó que, aparentemente, ante la amenaza de perder alumnos, las escuelas deficientes lograron significativos avances en los puntajes promedio (ver Kupermintz, 2001 para revisar la validez de esta afirmación). En algunos estados, como Maryland, Nueva Jersey y Nueva York, las autoridades estatales han asumido la dirección de las escuelas administradas a nivel local que no han tenido un desempeño adecuado. En dichos casos, el superintendente, el director de la escuela y los docentes corren el riesgo de perder el trabajo.

A pesar de los riesgos y obstáculos, se han logrado avances en el establecimiento de sistemas de evaluación de los docentes y administradores. Estas iniciativas deben continuarse. Para hacerlo, será importante que los gremios docentes comprendan que un sistema sólido de evaluación de los maestros y las escuelas se traducirá finalmente en un mayor profesionalismo y prestigio para todos los participantes en la profesión docente.

Descentralización

Muchos países de la región están dando más autoridad a las escuelas, especialmente a los directores de las mismas, con respecto al uso de los fondos discrecionales, otorgando así al director de la escuela la responsabilidad de invertir en áreas consideradas importantes. Es difícil evaluar el desempeño de un director si dicha persona carece de recursos con los cuales efectuar los mejoramientos necesarios. Sin embargo, sólo con pocas excepciones (por ejemplo, El Salvador), esto no se extiende a la contratación y despido de los maestros ni a la fijación de sus sueldos. La combinación de *incentivos y responsabilidad por los resultados* brinda a las escuelas la oportunidad de determinar la combinación más eficaz de insumos y procesos para lograr los objetivos establecidos. La investigación con respecto a la descentralización en el Estado brasileño de Minas Gerais ha identificado algunos avances modestos pero significativos en el aprendizaje y la retención escolar asociados a la descentralización (Paes de Barros y Mendonca, 1998).

La descentralización de la gestión puede ir mucho más allá. En Estados Unidos, el movimiento en favor de las *escuelas charter* libera a las escuelas públicas de las reglas burocráticas y las traspasa a consejos o instituciones sin fines de lucro. El consejo puede ejercer completa libertad en la selección de los docentes, el establecimiento de los contratos y el desempeño de la administración general de las escuelas. Más de un millar de escuelas *charter* se encuentran actualmente en operación y diariamente se establecen nuevas. A pesar que no existen evaluaciones concluyentes con respecto al experimento, los resultados son prometedores. En algunos casos, no ha transcurrido tiempo suficiente para que los resultados se hagan evidentes; en otros, los resultados no son concluyentes. Obviamente, se requiere la cantidad correcta de transparencia, estándares y regulación para que las escuelas *charter* funcionen.

Pago según los resultados: incentivos monetarios por el logro de los objetivos establecidos

Ciertas instituciones públicas pueden financiarse en su totalidad sobre la base del número de alumnos que atraen, gradúan o colocan en el mercado laboral. Este enfoque es raro a nivel de la enseñanza básica y secundaria, pero más común en la educación vocacional/ técnica y superior. Chile ha experimentado con un programa a través del cual el Estado reembolsa los costos de la capacitación vocacional de los alumnos que logran ser colocados en empleos estables.

Colombia y Brasil están experimentando con fondos competitivos para programas de capacitación (Middleton, Ziderman y van Adams, 1993). En Holanda, las escuelas técnicas reciben un presupuesto operativo estándar y tienen la libertad de asignarlo de la manera que consideren adecuada. Sin embargo, una fracción de los fondos totales se distribuye de acuerdo con el desempeño de la escuela. Algunos Estados norteamericanos utilizan el desempeño de los egresados en el mercado laboral como una condición para asignar recursos a las escuelas vocacionales. Como se observó anteriormente, las escuelas y maestros pueden recibir gratificaciones monetarias o aumentos de sueldos cuando los alumnos mejoran su rendimiento.

Fuera de América Latina, la educación superior usualmente se financia a través de sistemas en los cuales los recursos se distribuyen en forma proporcional al número de alumnos. Este sistema contrasta con el aplicado en muchas universidades públicas de América Latina en las cuales los pagos se efectúan en base al número de maestros contratados independiente de los coeficientes profesor/alumno. Holanda y el Estado norteamericano de Florida han hecho mayores avances en este sentido y otorgan financiamiento a las universidades sobre la base del número de alumnos que egresan, estimulando así a las escuelas a graduar a los alumnos en el menor tiempo posible. Los gastos por un alumno que permanece mayor tiempo en la escuela deben ser cubiertos por la escuela o por el alumno. Obviamente, dicho enfoque requiere otros tipos de regulaciones y supervisión o, de lo contrario, las universidades podrían finalmente verse tentadas a otorgar diplomas con un mínimo de asistencia a la escuela. En el Reino Unido, las universidades reciben un presupuesto fijo y una cantidad adicional que es proporcional a su desempeño y a proyectos de desarrollo específicos.

Chile ha desarrollado un complejo sistema de financiamiento de la educación superior. Además de proporcionar apoyo directo a las 25 mejores universidades, el gobierno otorga préstamos estudiantiles por asistencia a estas instituciones sobre la base del nivel socioeconómico de los alumnos. Además, las instituciones que atraen a los alumnos con los mejores puntajes en el examen de ingreso a la universidad también reciben fondos adicionales. Finalmente el gobierno apoya la investigación sobre la base de la competencia abierta. Se trata de los llamados “fondos de contrapartida”, un sistema mediante el cual las instituciones públicas o privadas que obtienen fondos de fuentes privadas tienen mayor acceso a fondos públicos, y que es ampliamente utilizado en los Estados Unidos. Muchos países de América Latina (por ejemplo, México, Brasil, Venezuela, Colombia) utilizan la competencia abierta y transparente y las revisiones de calidad por parte de pares para otorgar los subsidios a las investigaciones, las becas y los complementos de sueldos para los maestros.

Proporcionando alternativas de “voz” y “salida” a la comunidad y a los padres

En muchos casos, no existen mecanismos para retirarse de una escuela pública. La elección de las escuelas es una manera de otorgar a los padres y alumnos dicha facultad. En muchos países de la región, los padres pueden matricular a sus hijos en cualquier escuela que ofrezca vacantes. Los padres de clase media saben dónde se encuentran las mejores escuelas y a menudo hacen fila durante horas o días para tratar de que sus hijos sean aceptados en dichas escuelas. También existe elección a nivel de la educación superior, en la cual los alumnos son más móviles, siempre que aprueben los exámenes de ingreso. Sin embargo, las familias de menores ingresos no tienen acceso a los mismos tipos de elecciones debido a la falta de alternativas. Muchos alumnos pobres que viven en zonas marginales urbanas o áreas rurales no pueden afrontar los costos reales o de oportunidad de un traslado en bus a una mejor escuela.

También puede otorgarse alguna medida de autoridad (participación) a los padres y alumnos con respecto al sistema educacional público si toman parte directamente en las decisiones locales o escolares. En la mayoría de las localidades de Estados Unidos, los consejos escolares locales y/o comunales son elegidos, tienen la facultad de asignar recursos presupuestarios y pueden seleccionar al director o superintendente de la escuela. Sólo existen unos pocos casos de consejos escolares en América Latina (por ejemplo, El Salvador, Minas Gerais) que ejercen autoridad a nivel de la escuela. Sin embargo, el hecho de que los miembros del consejo escolar se elijan localmente no garantiza una buena educación. Existen ejemplos en Estados Unidos en los cuales los consejos escolares han sido capturados por intereses especiales (por ejemplo, grupos políticos de izquierda o derecha, creacionistas, etc.). Tal vez debido a que la gestión central de la educación en América Latina ha sido tan deficiente, el control y la gestión locales por parte de los padres han tenido resultados alentadores (al menos en los casos de El Salvador y el Estado brasileño de Minas Gerais).

Las asociaciones de padres y maestros (APM) constituyen otra forma, usualmente más benigna, de participación parental, que ha existido durante décadas en la región. Más comúnmente, estas asociaciones cumplen una función social en la organización de festividades y graduaciones. Algunas veces recolectan fondos para las actividades escolares o incluso para financiar renovaciones o comprar materiales escolares. En el mejor de los casos, las APM pueden ayudar y apoyar a los maestros y directores de las escuelas, haciéndolos responsables por los resultados y, en ocasiones, incluso denunciando los casos de incompetencia a las autoridades superiores o a los medios

de comunicación. Esta función proactiva de las APM requiere un grupo de padres relativamente sofisticados, lo que no suele ser el caso en los barrios más pobres, en los cuales los padres pueden haber tenido experiencias escolares negativas en su juventud. Con el fin de lograr los mejores resultados a partir de las asociaciones de padres y maestros existentes, es muy importante capacitar a los padres para que comprendan su posible influencia en el proceso educacional.

En Minas Gerais (región central de Brasil) nunca existió una tradición de APM. Sin embargo, un firme Secretario de Educación creó consejos de padres y maestros con amplias facultades para influir en la gestión de las escuelas, incluyendo la elección de los directores. El compromiso por otorgar poder de decisión a los padres fue lo suficientemente firme como para que las escuelas recibieran recursos financieros que debían ser gastados por la escuela bajo la dirección de la APM. La dinámica creada por estas políticas, incluyendo las evaluaciones universales de las escuelas, parece estar correlacionada con los altos puntajes obtenidos recientemente por Minas Gerais en las pruebas nacionales estandarizadas. Se nota que esta participación fue introducida en una sociedad en la cual no existe experiencia previa en esta área.

La participación de la empresa

Si las empresas son las principales consumidoras de los productos de las escuelas y los productos son insatisfactorios, ¿por qué mantienen silencio? Las compañías pueden estimular al sistema público, pueden reclamar, pueden hacer lobby ante el gobierno y saben cómo hacerlo. En Estados Unidos, compañías tales como IBM y Xerox recientemente anunciaron una política de revisión de las notas de los alumnos antes de contratarlos. El Gerente General de IBM organizó una mesa redonda nacional y ha estado invirtiendo en publicidad para apoyar las pruebas y evaluaciones escolares. Este es un posible incentivo para que los alumnos tomen más en serio el trabajo académico.

Sin embargo, durante largo tiempo, excepto en el caso del apoyo seleccionado a instituciones de educación superior privadas y a programas de capacitación vocacional/técnica, la empresa latinoamericana se ha mantenido al margen del debate educacional, especialmente en lo que respecta a la educación primaria y secundaria. En ocasiones, los empresarios han expresado que lamentan la mala calidad de la educación, pero, por lo general, ni siquiera están conscientes de que los alumnos con un mal nivel educacional dañan la productividad de las empresas. Recientemente, se ha hecho evidente un cambio en esta actitud y las empresas están comenzando a darse cuenta de que la educabilidad

de sus empleados tiene una importancia fundamental. Las grandes empresas de América Latina pueden desempeñar una importante función en estimular una mayor inversión pública en educación, haciendo lobby activamente a favor del mejoramiento de la calidad, la transparencia, la responsabilidad por los resultados y la continuidad de las políticas educacionales.

En muchos países, las asociaciones de industriales están tomando posición actualmente con respecto a los temas de educación y capacitación. Por ejemplo, una reciente conferencia nacional de industriales y empresarios de Perú propuso el aumento del financiamiento público de la educación, un nuevo “contrato social” con los docentes y un aumento de la transparencia, la responsabilidad por los resultados y la autonomía en la educación (IPAE 2000).

El cobro al cliente: la recuperación de los costos con diferentes nombres

A pesar de que se comprende bien que el hecho de cobrar por un servicio, incluso en términos subsidiados, se traduce en un aumento de la presión del cliente por obtener calidad y conveniencia en términos de costos, existen sólidos argumentos en contra de niveles significativos de recuperación de los costos en el caso de la educación básica. Cualquier cobro por la educación básica desincentivará la asistencia de parte de algunos de los alumnos más pobres. Un sistema de colegiatura pagada para quienes pueden solventar el costo y becas para los pobres a este nivel es engorroso y podría obtenerse el mismo resultado a través de un sistema de impuestos progresivos.

A niveles superiores de la educación, sin embargo, la recuperación de los costos puede estar más justificada. En el caso de la educación superior y alguna capacitación vocacional, el objetivo de la educación no es la matrícula universal y el aprendizaje básico (como por ejemplo el lenguaje funcional y la educación cívica). Además, los beneficios de la educación son más inmediatamente obvios y aportan beneficios directos a los alumnos en forma de mejores sueldos. En la educación superior pública, por lo tanto, la recuperación de los costos puede constituir una de las principales herramientas para mejorar la gestión y la eficiencia, dado que los alumnos que pagan demandarán más de sus escuelas. Es menos probable que se queden tranquilos cuando la calidad de los maestros es deficiente o cuando las ofertas de cursos no responden a la demanda del mercado, traducándose en mercados saturados y una ineficiencia general. Si los alumnos perciben que el valor de la educación en el mercado laboral es menor que el costo de la colegiatura y el ingreso esperable, es probable

que deserten e ingresen inmediatamente al mercado laboral. Además, la recuperación de los costos en la educación superior puede liberar fondos para invertir en los niveles inferiores de la educación. El problema de la equidad puede resolverse cobrando a los alumnos que pueden pagar y estableciendo préstamos y becas para los que no pueden. Si embargo, cabe señalar que el desarrollo de un buen esquema de préstamos estudiantiles con adecuadas tasas de pago de la deuda requiere un organismo fuerte e independiente con personal bien capacitado y remunerado.

La recuperación de los costos de la educación superior o secundaria pública impuesta oficialmente en la región constituye un problema político conflictivo. Sin embargo, algunos países (Chile, Argentina, México (fuera de la UNAM) y Venezuela (sólo en una universidad pública), y unos pocos Estados brasileños), han experimentado diferentes sistemas de recuperación de los costos. Las actuales legislaciones y constituciones de muchos países hacen virtualmente imposible la recuperación "oficial" de los costos de la educación pública. Al mismo tiempo, muchas instituciones de educación superior públicas están buscando financiamiento privado para los servicios de capacitación contractuales. El éxito de este enfoque varía ampliamente, dependiendo de los incentivos internos y las condiciones de mercado.

Existe una recuperación de costos más "informal" en todos los niveles de la educación en América Latina. Muy probablemente, estos pagos ejercen alguna presión sobre las escuelas públicas en el sentido de que se desempeñen con mayor eficiencia. Un reciente estudio efectuado en Perú, por ejemplo, concluyó que los padres de las escuelas primarias y secundarias pagaban una cantidad significativa de los costos de la escolaridad, equivalente a US\$33 por año en el caso de las familias más pobres y US\$73 en el caso de las familias ubicadas en el quintil de ingreso superior (Banco Mundial, 1999).⁵ Las reducciones del presupuesto de fines de la década de los ochenta y comienzos de la década de los noventa (Carnoy y Torres 1994) a menudo dieron como resultado un aumento de la porción de los costos pagada por los alumnos. Los países y regiones con fuertes tradiciones comunitarias han dependido de las asociaciones de padres y maestros para recolectar fondos, los que a menudo se entregaban en forma voluntaria. Estos aportes solían pagar suministros (tales como cuadernos), la mantención, el equipo e incluso el sueldo del personal auxiliar. Sin embargo, en muchos casos, estos aportes fueron insuficientes como para pagar los sueldos de los maestros. A nivel de la educación superior, las escuelas cobran el laboratorio,

⁵ Esto es común en todo el mundo en desarrollo. Véase por ejemplo el trabajo de Tsang (1999) sobre Tailandia y Pakistán.

la biblioteca, las pruebas y las tarifas de estacionamiento y, en algunos casos, la alimentación.

Cómo estimular a las escuelas privadas a servir fines públicos

El comportamiento en las escuelas privadas

En principio, el sistema privado ofrece una diversidad de alternativas que no podrían ser ofrecidas en una institución financiada en forma pública o pueden no ser apropiadas para ser ofrecidas en ese tipo de institución. Debido a que funcionan en forma autónoma, las escuelas privadas reflejan en mejor forma las preferencias de los padres y alumnos. Las escuelas privadas satisfacen necesidades sociales cuando llenan las brechas dejadas por el sistema de educación público, ya sea sirviendo a poblaciones con necesidades especiales o prestando servicios educacionales orientados a preferencias particulares. Entre estos últimos casos se incluyen, por ejemplo, los colegios afiliados a alguna comunidad religiosa (protestante, judía, católica), las escuelas que enfatizan valores que no representan el promedio nacional (tales como las escuelas en los extremos del espectro liberal/ conservador) y las escuelas Steiner o Montessori. Además, debido a que las escuelas privadas varían ampliamente, desde las instituciones filantrópicas a las instituciones que se concentran casi exclusivamente en la rentabilidad de la inversión, en principio, tienen más libertad de acción para explorar diferentes caminos y probar nuevas ideas.

Las instituciones privadas no están exentas de problemas. En efecto, uno de los más insidiosos es el hecho de que, a pesar de que una escuela privada deficiente puede causar un serio daño a las perspectivas futuras de sus alumnos, la situación es difícil de detectar y difícil de corregir. Cuando un alumno presenta un mal rendimiento, puede no quedar claro si dicho rendimiento se debe a una mala enseñanza o a la propia falta de compromiso o habilidad del alumno. No existen definiciones claras con respecto a qué es una educación de «buena calidad», tanto en el sector privado como público, especialmente cuando se toman en cuenta las habilidades o aprendizajes anteriores de los alumnos y se intenta medir el «valor agregado». Por otra parte, las consecuencias de una educación deficiente sólo pueden percibirse en el largo plazo. Esto crea una fuerte tentación por acortar el camino (o incluso engañar a los alumnos), entregando «credenciales» que carecen de un verdadero aprendizaje o competencia.

Sin un minucioso control de la calidad, las instituciones privadas pueden verse tentadas a convertirse en «fábricas de diplomas», dando como resultado credenciales en lugar de individuos adecuadamente capacitados y educados. Además, el afán de lucro bien puede llevar a lo opuesto de la innovación, dado que las escuelas privadas buscan los medios menos costosos de cumplir con los requisitos en cuanto a credenciales. En la siguiente sección, se resumen las alternativas de una fiscalización y regulación provechosas del sector privado, seguidas de una discusión y opciones de apoyo público a la educación privada.

Hacia una fiscalización inteligente del sector privado

No existe un mercado completamente libre, sin reglas ni regulaciones. Los Estados modernos se regulan contra los monopolios, promulgan leyes para asegurar la protección al medio ambiente, instituyen códigos sanitarios y de salud, se protegen contra la publicidad falsa, requieren un mínimo de prácticas fiscales y contables, definen normas de seguridad, etc. La educación no es diferente. Las regulaciones, si no son bien concebidas ni ejecutadas, también pueden impedir la creatividad, la competencia y el desarrollo. En esta sección, se resumen algunas de las opciones para una fiscalización pública de la educación privada. Como sugieren los casos de estudio en Guatemala, Brasil, Colombia y Argentina, en este libro, gran parte de la fiscalización estatal es contraproducente, puesto que suele incentivar la mala calidad y las tendencias monopólicas.

Los principios de la fiscalización y los incentivos para la educación privada no son diferentes de aquellos para las instituciones públicas, a pesar de que las aplicaciones específicas pueden diferir. En particular, existe la necesidad de información de mercado, evaluación y retribuciones por el buen desempeño y se debe permitir que los precios afecten la toma de decisiones.

Información de mercado

Las necesidades de información al consumidor e información de mercado son las mismas en las instituciones privadas y públicas. Para satisfacer esta necesidad, los gobiernos necesitan requerir y/o estimular a las instituciones privadas para que divulguen indicadores estándar, tales como los puntajes en las pruebas de rendimiento, las tasas de deserción y flujo, y las calificaciones de los maestros. Las tasas de deserción son particularmente importantes, debido a que se ha sabido que las escuelas privadas, especialmente las escuelas por correspondencia, hacen extensa publicidad, cobran los pagos de la colegiatura

por anticipado y estimulan o condonan la deserción. Generalmente las instituciones privadas consideran que la información financiera detallada es confidencial. Sin embargo, al menos debe exigirse que las instituciones educativas privadas publiquen regularmente información sobre sus aranceles de matrícula y cuotas de incorporación.

El Salvador inició el desarrollo de un sistema de evaluación y acreditación de la educación superior en 1997 (Bernasconi, 2001). Como resultado del programa, diversas instituciones privadas han cerrado sus puertas y otras han buscado elevar los estándares. La publicación de rankings con los resultados pareció haber aumentado la competencia y mejorado la calidad del personal docente, las bibliotecas y el equipo.

Otro ejemplo reciente del impacto de la divulgación de la información sobre los resultados de las pruebas es la experiencia de Brasil con el *Provão*, una prueba nacional aplicada el último semestre antes de la graduación en las instituciones de educación superior en áreas específicas (por ejemplo, derecho, educación, medicina, etc.). Aparentemente tres cuartos de las instituciones de educación superior privadas han respondido a la prueba mejorando la calidad de su personal docente.

Evaluación, acreditación y regulación

Tanto en el sector privado como público, las evaluaciones del desempeño son muy importantes. En el caso de las escuelas privadas, el proceso de evaluación comienza con la extensión de permisos o «autorizaciones» para operar una escuela. En muchos países, las normas burocráticas implican que suele tomar años obtener la autorización para abrir una escuela privada. Sin embargo, estas barreras al ingreso al mercado educacional no aseguran la calidad de las instituciones aprobadas y pueden llevar a la creación de semi-monopolios para las escuelas ya aprobadas. Como en el caso de otras industrias en las cuales unas pocas firmas controlan el mercado, las asociaciones de educación privadas suelen ser las más entusiastas promotoras de estrictas barreras al ingreso, que les permitan mantener su condición de semi-monopolio.

Un enfoque más constructivo es un procedimiento de acreditación en dos etapas. La primera etapa, que se completaría dentro de un período de tiempo relativamente breve, comprendería los requisitos mínimos para que una institución opere, es decir, una evaluación de las instalaciones físicas y las credenciales del personal. La segunda etapa involucraría una evaluación más rigurosa, que sirviera para definir aquellas instituciones que cumplan con los requisitos necesarios para obtener subsidios públicos, tales como *vouchers* o

préstamos estudiantiles. Esta evaluación más minuciosa examinaría, por ejemplo, las instalaciones y el uso de bibliotecas y laboratorios, las calificaciones y condiciones de los docentes, y la gestión y organización.

Un aspecto particular de la regulación de las escuelas privadas involucra las llamadas leyes de «veracidad en la publicidad». Tal como en el caso de otras publicidades, las escuelas privadas también deben entregar lo que prometen. Por ejemplo, una escuela técnica podría publicar que el 90% de sus graduados están empleados en puestos que requieren el manejo de la tecnología de la información o una escuela secundaria podría publicar que el 90% de sus graduados están aceptados en las mejores instituciones de educación superior. En ambos casos, las escuelas deben poner a disposición de la opinión pública las estadísticas que respaldan sus afirmaciones. Sin embargo, la protección a los consumidores en la región rara vez se ha centrado en la publicidad en el área de la educación.

Una alternativa ante la rígida regulación pública es la creación de asociaciones voluntarias de instituciones de educación privadas, una tradición común en los países anglosajones. Comités de acreditación compuestos por educadores y líderes de la comunidad efectúan visitas de evaluación periódicas para evaluar las fortalezas y debilidades de las instituciones y renovar (o no hacerlo) su acreditación. A pesar de que en América Latina existen asociaciones de este tipo, tienden a desempeñar una mejor labor como grupos de interés que como árbitros de la calidad institucional y educacional.

Controles de precios: una mala idea

Los controles de precios constituyen un mecanismo de fiscalización del sector privado que suele utilizarse en la región (ver, por ejemplo, los estudios de casos sobre Colombia y Guatemala). Sin embargo, los controles de precios son muy contraproducentes dado que anulan el propósito de las señales de precios como un medio para asegurar la eficiencia económica. Cuando los controles de precios se fijan en niveles demasiado bajos, se obliga a las escuelas a hacer reducciones y se las desincentiva a ampliarse; incluso, se las podría incentivar a cambiar su orientación a otros niveles o trasladarse a otras regiones. La evidencia anecdótica muestra también que, en algunos casos, las instituciones que operan bajo estas condiciones podrían crear un “mercado negro” de tarifas adicionales. Cuando los precios se fijan en niveles demasiado altos, los operadores de las escuelas privadas pueden aumentar sus ingresos. El fundamento de los controles de precios es que las escuelas privadas operan en un mercado semi-monopólico. Si éste fuera el caso, la mejor política pública consistiría en

estimular un mayor ingreso al mercado (por ejemplo, una acreditación rápida), como asimismo publicar información objetiva con respecto a la calidad de la escuela.

El financiamiento público de las escuelas privadas para lograr los objetivos de las políticas públicas

El fundamento del apoyo público a las escuelas privadas

La educación es un bien semi-público, debido a que los beneficios son percibidos por el conjunto de la sociedad además del alumno en cuestión. Por lo tanto, existen buenas razones para utilizar el financiamiento público para apoyar a la educación privada. Entre las razones para subsidiar la educación privada se encuentran las siguientes: (a) apoyar la expansión de la educación y la capacitación a un costo menor que estableciendo nuevas instituciones públicas o expandiendo las existentes, especialmente cuando se enfrentan serias limitaciones presupuestarias; (b) estimular la diversidad y la competencia a través del aumento de las oportunidades de elección; (c) fomentar una mayor orientación hacia los alumnos más pobres de la educación básica o asegurar que no se niegue a los alumnos capaces el acceso a la educación secundaria ni superior por razones financieras (en otras palabras, por consideraciones de equidad); (d) apoyar la capacitación técnica o profesional en áreas en las cuales la remuneración no es suficiente como para atraer a los mejores alumnos (ejemplos de esto son ciertos técnicos industriales, docentes y profesionales y técnicos de nivel medio del área de la salud); (e) apoyar la producción de bienes públicos, tales como la investigación básica o pre-competitiva y (f) estimular la difusión de nuevas ideas, métodos y tecnologías. Asimismo, sin una fiscalización adecuada y responsabilidad por los resultados, el financiamiento público puede en ocasiones estimular en las instituciones privadas aquellos elementos de ineficiencia que suelen estar asociados a las instituciones públicas, aumentando las desigualdades. Los estudios de casos en Argentina y Perú muestran que los subsidios públicos a las escuelas privadas pueden basarse en consideraciones obsoletas y estar influidos por lobbys, dando como resultado un aumento de la desigualdad.

En principio, los objetivos de una educación pública de alta calidad y el fomento a la expansión de la educación privada no constituyen objetivos contradictorios, sino que, dentro del marco político correcto, se refuerzan entre sí. Pero en la región ya existe la percepción de que existe una educación pública de baja calidad para las clases pobre y media-baja y una educación privada de

mejor calidad para las clases media y alta. Por lo tanto, las políticas de apoyo público a la educación privada deben, por lo menos, no parecer hechas a expensas de la calidad de la educación pública.

Con respecto al uso de los fondos públicos al menor costo, el caso de la educación secundaria es ilustrativo. Un estudio reciente (Wolff, 2000), estimó los costos de alcanzar las metas en cuanto a matrícula en la educación secundaria para el año 2010 en US\$11 mil millones en costos de capital y sobre US\$5 mil millones en mayores costos recurrentes anuales. En principio, el sector público podría cubrir completamente estos costos si el PNB real per cápita creciera un 3% al año. Sin embargo, si se estimula al sector privado a cubrir una porción significativa de estas necesidades, se liberarán fondos gubernamentales para otras necesidades básicas y se proporcionará un margen de seguridad en caso de que el crecimiento del PNB per cápita fuera insuficiente.

En los países afectados por disturbios civiles, tales como Haití actualmente, Guatemala y El Salvador en el pasado, el sector privado se expandió rápidamente, incluso a nivel de la educación básica, en ausencia de autoridad y financiamiento gubernamentales. El desafío, una vez restablecida la autoridad civil, es aprovechar la infraestructura privada existente en lugar de ignorarla o buscar destruirla.

El Estado tiene a su disposición una diversidad de opciones para apoyar una educación privada con fines públicos. En las secciones siguientes se describen algunas de estas opciones y la manera en que podrían utilizarse para servir políticas públicas de expansión con menores costos, diversidad y elección, equidad, calidad, apoyo a las ocupaciones críticas, bienes públicos tales como la investigación, y divulgación de los nuevos conocimientos.

Becas, préstamos y vouchers

Las becas otorgadas por el sector público pueden utilizarse con propósitos de equidad, asegurando que los jóvenes necesitados pero calificados puedan continuar su educación. Se utilizan principalmente a nivel de la educación superior y de posgrado, pero algunas veces se las ha utilizado en el nivel superior de la enseñanza secundaria privada y en la educación técnica privada. Las becas pueden ser un medio “neutral” eficaz de potenciar los fondos públicos, dado que pueden ser distribuidas en forma individual, otorgando el derecho a asistir a cualquier escuela. Suelen ser otorgadas a instituciones de aprendizaje que escogen por sí mismas a los alumnos a quienes concederán las becas. En este caso, también pueden utilizarse como un mecanismo de acreditación para estimular una mejor calidad, estableciendo un umbral que define quién puede

ser considerado acreedor a recibir fondos. Las becas requieren un sistema razonablemente eficaz para identificar las necesidades financieras. En la mayoría de los países de América Latina, el sistema de información tributaria es lo suficientemente sólido actualmente como para permitir este tipo de identificación.

Los préstamos estudiantiles subsidiados tienen una función similar a las becas. Usualmente, los mercados de capitales no pueden respaldar préstamos de este tipo, dado que la única "garantía" es el individuo mismo (en lugar, por ejemplo, de un bien). En virtud de este mecanismo, los alumnos piden prestado para financiar su educación. Estos créditos pueden servir para pagar las cuotas mensuales o el mantenimiento del alumno durante los estudios. Existe un sinnúmero de esquemas de préstamos estudiantiles en el mundo (Albrecht y Ziderman, 1993). Los esquemas de préstamos estudiantiles son más complicados que las becas debido a la necesidad de administrar un fondo renovable, incrementado por la amortización y reducido por nuevos préstamos, incluyendo el problema de cobrar la deuda después del egreso del alumno. Se han adoptado un sinnúmero de métodos en el mundo para aumentar el pago de las deudas por concepto de préstamos estudiantiles.

La Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Estudiantil (API-CE), una organización que reúne a más de 30 organizaciones de préstamo estudiantil de la región, tanto públicas como privadas, ha analizado la mejor práctica en la administración y otorgamiento de préstamos estudiantiles y ha informado un significativo aumento y mejoras durante la última década en la región (ver Téllez y Orostegui, 2001). Estados Unidos, con un vasto sistema de préstamos estudiantiles y diversos subsidios que dependen de las necesidades financieras del alumno, informó recientemente la menor tasa de mora (6,9%) en la historia del programa. Estados Unidos ha establecido un mercado secundario (la Asociación de Comercialización de Préstamos Estudiantiles o "Sallie Mae") para los préstamos estudiantiles, diversificando así el riesgo a prestadores individuales.

Los *vouchers*, la idea de otorgar a los alumnos un cupón intercambiable por educación, están asociados a Milton Friedmann, el infatigable defensor de los mercados y las iniciativas privadas. Los *vouchers* son básicamente becas portátiles otorgadas al alumno o a su apoderado y usualmente se consideran en los niveles de primaria y secundaria. Utilizando la "elección del consumidor", el esquema de *vouchers* en principio ayuda a asegurar que sólo las instituciones privadas que entregan el mayor valor agregado al alumno sean capaces de prosperar. En Estados Unidos, los *vouchers*, algunos de los cuales están destinados a las escuelas con orientación religiosa, han sido objeto de gran debate, especialmente debido a la larga tradición de separación de la iglesia y el Estado.

En 1992, Colombia implementó un programa de *vouchers*, orientado a más de 100.000 alumnos y destinado a ofrecer cupos adicionales en escuelas secundarias privadas. Una evaluación del programa (King et al., 1997) concluyó que lograba ofrecer cupos adicionales a alumnos necesitados a aproximadamente un 77% de los costos unitarios de la educación pública. Sin embargo, el programa presentaba una serie de dificultades en la oportunidad de los desembolsos y el monitoreo, y no quedó claro si realmente se produjo un aumento neto del número de alumnos matriculados como resultado del mismo. Además, existía preocupación con respecto a la calidad de las escuelas privadas recientemente establecidas. Dado que no contó con un sólido apoyo público, el programa fue suspendido.

Durante los últimos 15 años, Chile ha implementado un sistema según el cual los padres no reciben realmente un “bono o voucher”, sino que tienen acceso a escuelas privadas (a nivel de primaria, secundaria y el último año de la educación preescolar), con financiamiento del Estado en base al número de alumnos que asisten a la escuela. Actualmente, Chile cuenta con tres redes educacionales: totalmente privada, en la que se encuentra matriculado el 9% de los alumnos; privada subsidiada por el Estado, con un 35% (incluyendo las instituciones técnico-vocacionales) y municipal, con un 56% (ver el estudio de caso sobre Chile).

El gran riesgo del sistema de *vouchers* es la segmentación. Las escuelas privadas financiadas mediante el sistema de *vouchers* atraen lo mejor de las escuelas públicas, incluyendo a las familias de clase media con conciencia de la importancia de la calidad de las escuelas y una mayor capacidad financiera para desplazarse por el sistema, creando así un problema para aquellas escuelas tales como, en Chile, las escuelas municipales públicas, que pierden a los ‘buenos’ alumnos. El esquema de Chile ha sido evaluado por una serie de investigadores (Mizala y Romaguera, 2000; Cano, 1998; McEwan, 2000). Aparentemente, existen ciertas ganancias en términos de eficiencia, pero persiste el problema de “descremar” en favor de los mejores.

Para estimular a las escuelas privadas a cumplir objetivos públicos, pueden emplearse préstamos, becas y *vouchers* con el fin de incentivar el mejoramiento de la calidad en las instituciones privadas, insistiendo en que las instituciones cumplan estándares mínimos antes de ser consideradas para dicho financiamiento. Para estimular la eficiencia interna, también puede ponerse término después de que el alumno asiste un número fijo de años. También pueden estar orientados hacia áreas consideradas de mayor necesidad social, tales como la formación docente o la capacitación de los trabajadores de la salud pública.

Apoyo público directo o contractual a las escuelas privadas

La ventaja de los acuerdos contractuales es que el Estado puede poner término al apoyo si las escuelas no entregan una educación de calidad. Evidentemente, se requiere una fiscalización minuciosa y sólida para asegurar que estas instituciones entreguen efectivamente la educación que prometen. En América Latina, el ejemplo más difundido de la contratación de servicios es el sistema de escuelas «Fe y Alegría», en el cual se encuentran matriculados más de un millón de alumnos en 14 países de la región y constituye un ejemplo de una institución privada que sirve políticas públicas orientadas a la equidad, la calidad y el menor costo. Se trata de escuelas privadas, administradas por una organización sin fines de lucro afiliada a una iglesia, restringidas a las zonas pobres, en las cuales el Estado paga los costos de los docentes, quienes son empleados públicos. Las evaluaciones recientes han sugerido que las escuelas «Fe y Alegría» cuestan menos y tienen mejores resultados que las escuelas públicas ubicadas en vecindarios similares (Swope y Latorre, 1998; Navarro y de la Cruz, 1998). El bien público se ve servido tanto estimulando la eficiencia como limitando dicho apoyo a las escuelas que sirven a una población especial o desfavorecida. Recientemente, la ciudad de Bogotá estableció acuerdos similares con instituciones privadas que prestan servicio a zonas marginales (ver estudio de caso).

En muchos países de la región (por ejemplo, Bolivia, Colombia), los gobiernos contratan a organizaciones no gubernamentales y asociaciones comunitarias para entregar servicios de educación preescolar a poblaciones en riesgo (Myers, 1996). Usualmente estos programas cuestan menos que la educación preescolar proporcionada a través del sistema público, que podría utilizar un modelo excesivamente académico. Sin embargo, es importante cerciorarse de que la calidad de estos programas, especialmente en términos de personal docente capacitado, sea suficiente como para obtener resultados positivos. Diversos gobiernos, con asistencia multilateral, han proporcionado capacitación a personal comunal y de organizaciones no gubernamentales.

Chile trata a algunas de sus mejores universidades privadas como instituciones públicas. La Universidad Católica de Santiago es un ejemplo de esto, ya que ha obtenido acuerdos financieros similares a los de la Universidad de Chile, que es una universidad pública. Durante un período de la década de los sesenta, el gobierno federal de Brasil apoyó parcialmente a las universidades privadas y Colombia continúa subsidiando a unas pocas universidades católicas privadas.

En algunos países de América Latina, al igual que en Estados Unidos, la contratación directa, especialmente en el caso de instituciones con orientación religiosa, es difícil desde el punto de vista político e histórico. En Brasil, por ejemplo, los prolongados conflictos entre los defensores de las escuelas laicas y religiosas hacen actualmente los pagos directos a escuelas religiosas privadas.

Financiamiento competitivo

El financiamiento competitivo es común en la capacitación vocacional/técnica y en la educación e investigación a nivel de posgrado. Chile ha experimentado con un programa mediante el cual el Estado llama a concurso y luego establece contratos con instituciones públicas o privadas para la capacitación vocacional de alumnos que podrían ser colocados en empleos estables. Colombia y Brasil, han experimentado con el financiamiento competitivo de programas de capacitación distintos de los sistemas clásicos SENAI y SENA (Middleton, Ziderman y van Adams, 1993. En la educación y la investigación de posgrado en muchos países de la región (por ejemplo, Venezuela, México, Brasil, Chile), los fondos se asignan en base a una competencia abierta revisada por pares. En ambos casos, el Estado busca al proveedor más eficiente y de mejor calidad de un servicio que considera importante, tal como capacitación o investigación, ya sea que se trate de una institución pública o privada, y tanto las instituciones públicas como las instituciones privadas reciben el mismo trato. Sin embargo, cabe señalar que la capacidad de presentar buenos proyectos suele depender de la existencia de una infraestructura educacional y/o de investigación que en muchos casos es difícil de lograr sin financiamiento público.

Acceso a los mercados de capitales

Uno de los principales impedimentos para el ingreso al mercado de la educación privada es la falta de acceso a los mercados de capitales para la construcción y el equipamiento de las escuelas. Este problema deriva, en parte, de la debilidad general de los mercados de capitales en la región. Además, la educación puede ser un área en la cual los prestadores tradicionales se muestran cautelosos, debido a las incertidumbres derivadas de los controles de precios como asimismo un mercado cambiante y un producto difícil de medir. Aunque, fomentar un mejor acceso al capital bien podría ser una medida poco costosa para estimular el desarrollo de la educación privada. Reconociendo este problema, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, con apoyo del BID, ha establecido un programa especial de apoyo para

mejoramientos de capital en la educación superior tanto pública como privada (ver BNDES y BID, 1999). Un enfoque con respecto a la evaluación de las solicitudes de financiamiento consistiría en adoptar un criterio meramente financiero: ¿existe una alta probabilidad de que la institución pague el préstamo? Otro enfoque consistiría en utilizar dichos préstamos para estimular una mejor calidad a través de la definición de un conjunto mínimo de especificaciones en cuanto a los docentes, el currículum o las instalaciones físicas, o incluso limitando los préstamos a ciertas ocupaciones de alta demanda. El segundo enfoque, si bien a primera vista parece preferible, plantea el riesgo de burocratizar todo el proceso. En principio, programas de inversión de capital similares pueden orientarse a la educación primaria, secundaria y técnica.

Incentivos tributarios

Es posible una amplia variedad de incentivos tributarios para la educación privada tanto en la región como en otras partes del mundo. En primer lugar, la mayoría de las instituciones privadas, si bien no todas, no tienen fines de lucro y, por lo tanto, no pagan impuestos sobre ningún ingreso. Por el contrario, cualquier excedente de ingresos sobre los gastos se mantiene en las reservas de la institución. Es posible abusar de la exención, como en aquellos casos en que las instituciones privadas pagan sueldos muy altos a sus administradores y a parientes de los administradores. En América Latina, las escuelas sin fines de lucro suelen estar exentas de impuestos sobre el valor agregado o impuestos sobre las importaciones.

En Estados Unidos se ha desarrollado una diversidad de incentivos tributarios para las personas que pagan por la educación privada. Entre estos se incluyen: (a) hasta un cierto nivel de ingreso, una deducción de impuestos para cubrir el costo parcial de asistencia a las instituciones de educación superior; (b) permiso para utilizar las cuentas de pensión individuales para gastos educacionales, antes de la edad de la jubilación, sin multas; (c) exención del límite anual de US\$10.000 para los impuestos sobre donaciones para el pago de gastos educacionales de terceros; (d) deducciones de las donaciones de caridad de los ingresos brutos y (e) más recientemente, el establecimiento de cuentas libres de impuestos para financiar los costos de la futura asistencia a escuelas públicas o privadas. Estas deducciones y preferencias tributarias pueden ser importantes, dado que el tope del impuesto a la renta es 39%. Una ventaja de estos incentivos es que son “neutrales”, permitiendo una plena elección de las instituciones educacionales por parte de los individuos y, en teoría, incentivando la diversidad. La desventaja es que se trata de subsidios a la clase media. En

América Latina existen una serie de estos incentivos, pero tienen un impacto o visibilidad mucho menor debido a que las tasas impositivas son más bajas y son menos las personas que pagan impuestos.

Asistencia técnica y asesoría con respecto a las mejores prácticas

En toda la región, los gobiernos han desarrollado programas de apoyo, en forma de capacitación y suministro de información actualizada, a las pequeñas y medianas empresas productivas. El supuesto es que estas empresas no tienen los medios humanos ni financieros como para mantenerse al día en los cambios en su campo y existe interés público por aumentar su productividad. Sorprendentemente, no existe la misma actitud hacia las “pequeñas y medianas” empresas educacionales, a las que también les puede resultar difícil asimilar las mejores prácticas, especialmente a nivel de la educación secundaria, técnica y superior. Después de todo, si las instituciones privadas (o públicas) están enseñando que la tierra es plana o no están conscientes de los últimos enfoques con respecto a la tecnología de la información, existe interés público por apoyar un mejor conocimiento y una docencia más eficaz (ver Castro y Navarro, 1999). Por esta razón, se apoya una nueva idea: un servicio de capacitación y extensión para las instituciones privadas, especialmente en los niveles técnico y superior, pero igualmente abierto a las instituciones públicas, para introducir nuevas ideas y tecnologías. Para que este servicio opere eficazmente, debe ser administrado en forma privada pero apoyado conjuntamente por el gobierno y el sector privado, de manera similar a las instituciones que apoyan la innovación en áreas tan variadas como la agricultura, la pesquería, la industria del calzado, la electrónica, etc. Este apoyo podría ser de particular importancia en el área de la educación a distancia.

Bibliografía

- Altbach, Philip, ed. (1999) *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*, Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- American Educational Research Association, *Educational Researcher*, Vol. 29, N° 8.
- Banco Mundial (1999). *Sector Study on Education Finance in Rural Education in Peru, Bolivia and Paraguay*, Informe # 19066, Febrero, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES), “Programa de Recuperação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior”, web site www.bndes.gov.br/atuar/ensino.htm
- Bernasconi, Andrés (2001) “El sistema de supervisión y mejoramiento de la calidad de la educación superior de El Salvador: Estudio de caso”, borrador, Washington, D.C. BID.
- Bray, Mark (1999), *The Shadow Education System: Private Tutoring and its Implications for Planners*, París: UNESCO.
- Carlson, Sam (1992), *Private Financing of Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Informe N° 18, Latin America and the Caribbean Technical Department, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Carnoy, Martín y Carlos Alberto Torres (1994), “Educational Change and Structural Adjustment: The Case of Costa Rica”, en Samoff, Joel (editor), *Coping with Crisis, Austerity, Adjustment and Human Resources*, París: ILL/UNESCO.
- Castro, Claudio de Moura y Juan Carlos Navarro (1999), “Will the Invisible Hand Fix Private Higher Education?”, en *Private Prometheus*, Philip G. Altbach, ed., Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Colclough, Chris (1996). “Education and the Market: Which Parts of the Neo-Liberal Solution are Correct?”, *World Development*, Vol. 24(4), pp. 589-610.
- Corporación Financiera Internacional (1999), *Investing in Private Education in Developing Countries*, Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Doyle, Denis P. (1997), “Vouchers for Religious Schools” *Public Interest*, N° 127, Primavera.
- Farkas, Steve, Jean Johnson y Anthony Folenó (1999), *On Thin Ice: How Advocates and Opponents Could Misread the Public's Views on Vouchers and Charter Schools*, Nueva York: Agenda Pública.
- Fundación APICE y FUNDAPEC (1999), *Sostenibilidad Financiera y Gerencia Social del Crédito Educativo*, Santa Fé de Bogotá: APICE.
- García Guadilla, C., *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*, CRESALC, Unesco, Caracas, Venezuela, 1996.
- Hirschman, Albert (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) web site, www.ipae.ed.pe.
- James, Estelle (1987), *The Political Economy of Private Education in Developed and*

- Developing Countries*, Informe N° EDT81 de la Serie de Educación y Capacitación, División de Investigación, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- King, Elizabeth, et al. (1997) "Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation", Documento de Trabajo N° 3. Development Economics Research Group, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Kolbert, Elizabeth (2000), "Uncharted Territory: Is There Money to be Made off the Failure of Public Schools?", *The New Yorker*, Octubre 9.
- Levin, Henry (2000), *The Public-Private Nexus in Education*, Serie de Documentos Ocasionales N° 1, National Center for the Study of Privatization in Education (NCSPE), Teachers' College, Universidad de Columbia.
- McEwan, Patrick (2000a), "The Potential Impact of Large-Scale Voucher Programs", *Review of Educational Research*, Vol 70, N° 2. También Serie de Documentos Ocasionales N° 2, National Center for the Study of Privatization in Education (NCSPE), Teachers' College, Universidad de Columbia.
- _____ (2000b), *Comparing the Effectiveness of Public and Private Schools: A Review of Evidence and Interpretations*, Serie de Documentos Ocasionales N° 3, National Center for the Study of Privatization in Education (NCSPE), Teachers' College, Universidad de Columbia.
- _____ and Martin Carnoy (2000c), "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System", *Education Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 22, N° 3, Otoño.
- _____ (2001), "Private and Public Schooling in the Southern Cone: A Comparative Analysis of Argentina and Chile", borrador, University of Illinois at Urbana-Champaign, Champaign, IL.
- Middleton, John, Adrian Ziderman y Arvil van Adams (1993), *Skills for Productivity*. Banco Mundial, Oxford University Press, Nueva York.
- Mizala, A. y P. Romaguera, (2000), "Quality of Social Services: the Case of Education in Chile", Borrador, Washington, DC, Banco Mundial.
- _____ y D. Farren (1998). "Eficiencia Técnica de los Establecimientos Educativos en Chile", *Serie Económica* N° 38, Universidad de Chile.
- _____, A. Pablo González, Pilar Romaguera y Andrea Guzmán, (2000) "Los Maestros en Chile: Carreras e Incentivos". Documento de trabajo de la Red Latinoamericana de Investigaciones, Washington DC, BID.
- Navarro, Juan Carlos y Rafael de la Cruz (1998), "Escuelas federales, estatales y sin fines de lucro en Venezuela", en *La Organización Marca la Diferencia*, ed. William D. Savedoff, Washington, D.C., BID.
- Orivel, François (1996), "The Economics of Education: Incentives, Control of Costs, Allocation of Resources, New Actors", presentado en la 40ª Reunión Anual de la Sociedad de Educación Comparativa e Internacional, Marzo 6-10: Williamsburg, Virginia.
- PREAL. Formas y Reformas de la Educación, Septiembre 2000, "SNED Chile: Estímulos para el desempeño docente", y "México: ProNaP".
- Savedoff, William, Recopilador (1998), *La organización marca la diferencia*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Swope, John y Marcela Latorre (1998), *Comunidades Educativas donde Termina el Asfalto, Escuelas Fe y Alegría en América Latina*, CIDE, Santiago, Chile.
- Tellez Fuentes, Jorge, y Francisco Rodríguez Orostegui “El crédito educativo en América Latina: Situación actual y futuros desafíos”, versión preliminar, mayo 2001, BID/PREAL
- Tooley, James (1999), *The Global Education Industry: Lessons from Private Education in Development Countries*, Estudios en Educación N° 7, Londres: Institute of Economic Affairs (IEA).
- Tsan, Mung, Michelle Fryer y Gregorio Arévalo (borrador, 2000), “Financing of Education in the Caribbean”, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNESCO/Orealc (2000) *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado*, segundo informe, Santiago, Chile: UNESCO.
- UNESCO/UNEVOC (International Project on Technical and Vocational Education) (1996) *Financing Technical and Vocational Education: Modalities and Experiences*, Berlín, Alemania: UNESCO.
- USA TODAY (16 de febrero de 2001) “Florida schools shape up amid voucher threat. Findings could boost Bush’s national plan”.
- Van Der Gaag, Jacques (1995), *Private and Public Incentives: Working Together for Health and Education*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Vergara, Carmen (borrador, 2001) “Estudio de Caso de la Relación Público/Privado en Educación en Colombia”, PREAL, Santiago, 2001.
- Willms, J. D. (1997). *Parental Choice and Educational Policy*. Center for Educational Sociology Briefing, N° 12.

Lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación

*Pablo González**

Introducción

Este capítulo revisa el debate conceptual y la evidencia empírica respecto al rol que cabe al sector privado en educación y al estado en relación con este. En la primera parte, para un mejor ordenamiento de la exposición, se analizan las principales funciones del estado a partir de las limitaciones que tendría un mercado educacional librado enteramente a la “mano invisible”. Los argumentos que fundamentan una intervención estatal no relacionada con la provisión directa del servicio se desarrollan en la primera sección, relegando el resto a la sección siguiente, donde también se presentan las limitaciones y ventajas asociadas a la gestión pública y privada. La tercera sección revisa el debate sobre la elección de colegios, íntimamente vinculado a la discusión sobre la conveniencia de la promoción de la actividad privada. La cuarta sección cierra con reflexiones sobre el nuevo rol que se delinea para el estado respecto a la provisión del servicio educacional. La segunda parte resume la evidencia empírica, fundamentalmente concentrada en comparar la eficiencia de las distintas formas de administración y en menor medida los efectos que puede tener la competencia en la gestión.

* Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, y UNICEF. Agradezco los comentarios de Laurence Wolff, Patrick McEwan y Marcela Gajardo, los que por supuesto no son responsables de los errores que el documento pueda contener.

I. Fundamentos conceptuales del rol del estado en educación

a) Insuficiencias del libre mercado

El sector privado provee la mayoría de los bienes en las economías de comienzos del siglo XXI. La teoría económica ha entregado una base teórica a la intuición de Adam Smith¹, al demostrar que en condiciones de competencia perfecta, el libre mercado lleva a una situación eficiente desde el punto de vista de Pareto (no es posible mejorar la situación de ningún agente sin empeorar la de otro). Así, desde el paradigma económico, la intervención estatal se justifica principalmente por razones que alejan a un determinado mercado de la situación idealizada de competencia perfecta. Estas razones se denominan “fallas de mercado” y han sido extensivamente estudiadas por la economía durante las últimas tres décadas. Adicionalmente, la intervención estatal se ha fundamentado económicamente en razones de equidad, las propiedades de ciertos bienes cuyos beneficios privados no son adecuadamente internalizados por las personas (denominados bienes “de mérito” o “preferentes”) y estabilidad y crecimiento (Stiglitz, 1995).

A continuación se revisa cuáles son los fundamentos económicos para la acción estatal en educación. En esta sección nos concentraremos en los argumentos que no tienen relación directa con la provisión o gestión pública del servicio.

Pocos mercados presentan tantas “fallas” como el de la educación. En la teoría económica, la educación es considerada una inversión en capital humano, cuyo beneficio privado (apropiado por cada individuo) es un mayor salario en el futuro fruto de una mayor productividad en el mercado laboral, y cuyos costos incluyen los de oportunidad (ingresos y ocios sacrificados), directos (aranceles, matrícula, transporte, libros) e indirectos. Los beneficios apropiados por las personas no son solo económicos, sino también en ámbitos sociales, culturales y políticos, permitiendo en general disfrutar una mejor calidad de vida en múltiples dimensiones, independientemente de los mayores ingresos futuros. Los agentes privados realizan una inversión cuando su valor presente neto

¹ “Los individuos son guiados por una mano invisible, a promover un fin que no formaba parte de sus planes... Preocupados de sus propios intereses frecuentemente promueven aquellos de la sociedad con mayor eficacia que cuando se proponen promoverlos.” (A. Smith, 1651).

esperado es superior a cero. Por diferentes razones, estas decisiones privadas no son necesariamente congruentes con el interés social, lo que lleva a distintas formas de intervención del estado:

(i) Externalidades, es decir diferencias entre la rentabilidad privada de la educación y la rentabilidad social. Esto es debido a que el beneficio para la sociedad de que una persona se eduque es mayor que el beneficio privado dado por un mayor salario futuro². Se explica, en primer lugar, porque el beneficio individual de la educación aumenta si hay más personas educadas, lo que se ha denominado externalidades de red (“network externalities”). Un segundo tipo de externalidades son las externalidades fuera del mercado (“non-market externalities”). Haveman y Wolfe (1984) encuentran que el análisis estándar de TIR capturaba sólo el 60% del valor de la educación en EEUU, si se incluye en el análisis externalidades y efectos individuales fuera del mercado, como reducción de la criminalidad, mayor cohesión social, innovaciones tecnológicas y beneficios inter-generacionales (los beneficios que los padres derivan de su propia educación y que transmiten a sus hijos). En países en desarrollo hay otros efectos adicionales como disminución de fertilidad y mejores estándares de nutrición y salud. Dentro de las externalidades fuera del mercado se incluye el desarrollo de las personas para convivir en una democracia (ver por ejemplo Carnoy y Levin, 1985, y Levin, 1999)³. Un tercer tipo de externalidad se encuentra en las nuevas teorías de crecimiento. Diferentes autores han demostrado que un mayor nivel educacional de la población puede producir una aceleración de las tasas de crecimiento económico, a través de externalidades en la productividad de otros trabajadores y una expansión de las posibilidades tecnológicas (ver Stiglitz, 1987, y CEPAL/UNESCO, 1992).

(ii) No percepción adecuada de los beneficios privados por los agentes que toman las decisiones. Así como las externalidades representan no percepción de los efectos de la educación sobre personas distintas a quien realiza la inversión, dos factores explican que los beneficios para la propia persona que se

² Es menos importante el carácter semi-público del bien en la medida que la parte más relevante de esta propiedad está captada por el concepto de externalidades. La no rivalidad en el consumo ocurre solo hasta los límites de capacidad y, habiendo la posibilidad de exclusión en el consumo, podría estar adecuadamente captada por el sistema de precios.

³ A veces estos intereses sociales pueden estar en conflicto con intereses privados, por ejemplo cuando las preferencias de ciertas personas difieren de los valores comunes que la sociedad ha decidido transmitir, lo que remite al dilema ético respecto a las libertades de las minorías en los estados democráticos discutido por Bentham y Mill. Este tema es abordado a través de la regulación sobre los currículum, y puede significar que ciertos estados impondrán limitaciones sobre lo que cada establecimiento educacional pueda y deba enseñar.

educa sean subestimados en la toma de decisiones (Colclough, 1996). En primer lugar y especialmente en educación escolar, los padres toman decisiones en favor de sus hijos, y los primeros podrían no captar adecuadamente todos los beneficios que los segundos pueden derivar de esta inversión. En segundo lugar, la educación constituiría un “merit good”, por lo que ni siquiera todos los beneficios individuales son adecuadamente considerados por las personas. Esto también puede llevar a reducir la demanda por educación por debajo del óptimo social, lo que puede ser enfrentado por los gobiernos haciendo obligatoria la escolaridad. Estos problemas no son normalmente considerados “fallas de mercado” propiamente tales.

(iii) Aversión al riesgo. Si los individuos son reticentes a tomar riesgos, subinvertirán, desde el punto de vista social, en capital humano, ya que los retornos de la inversión son muy inciertos e individualmente no diversificables⁴. Desde el punto de vista del estudiante no sólo es incierto el retorno de la inversión en términos del flujo de ingresos que efectivamente recibirán cuando se titulen, sino incluso puede ser incierto el que logren titularse. La ausencia de seguro para estos riesgos constituye una falla en el mercado de los seguros, que reducirá la inversión en educación por debajo del óptimo social.

(iv) Fallas del mercado de capitales respecto al financiamiento de la educación. Las instituciones financieras no prestan si no se pueden entregar garantías reales para hacer exigibles los reembolsos. Las instituciones financieras sólo estarán dispuestas a prestar a los estudiantes por los cuáles alguien pueda dar una garantía creíble de pago.

Los dos primeros tipos de externalidades de la educación son especialmente importantes en la educación básica, donde también es más difícil comprometer pagos futuros, y los problemas decrecen a medida que se transita desde la educación media a la educación superior. Mingat y Tan (1996) incorporan una medición de las externalidades sobre el crecimiento económico y encuentran que para países de ingreso medio que han logrado alta cobertura en primaria, las tasas de rentabilidad de la educación secundaria son más altas, aunque la expansión de primaria sigue siendo rentable.

Por el énfasis que se ha dado a las externalidades y el peso de una historia de financiamiento y provisión pública del servicio, a veces se olvida que la educación sirve también objetivos privados, con efectos ya destacados sobre los perfiles de ingresos y el acceso a una mejor calidad de vida. Innumerables estudios han demostrado que el nivel de educación está positivamente correlacionado

⁴ Una de las soluciones para que las personas se atrean a invertir en activos riesgosos es la diversificación de cartera, lo que no es posible para los trabajadores, actuales o futuros, que invierten en su propio capital humano.

con el nivel de ingresos de las personas, estimándose una rentabilidad entre 8 y 30% para los distintos niveles en diferentes países (Psacharopoulos, 1994). Aunque en el pasado estudios sostienen que la rentabilidad va cayendo a medida que sube el nivel de escolaridad, la rentabilidad de la educación superior ha crecido en el último tiempo, debido a un aumento de la demanda de trabajo calificado⁵. Los argumentos en favor de apoyos estatales deben ser considerados en conjunto con la rentabilidad privada, que constituye un incentivo para el desarrollo del mercado.

Junto a lo anterior es importante reconocer que todas las fallas de mercado mencionadas hasta ahora constituyen argumentos a favor de alguna forma de intervención estatal en educación, pero ninguno justifica la provisión pública del servicio. En efecto, las externalidades positivas de la educación pueden fundamentar subsidios públicos, las fallas en el mercado de capitales préstamos y garantías y la aversión al riesgo seguros.

Así como el argumento de los bienes preferentes no es estrictamente una falla de mercado, uno de los aspectos más importantes que justifican la intervención del estado también es válido aún cuando se cumplan todos los supuestos de la competencia perfecta. La competencia perfecta garantiza el uso más eficiente de los recursos escasos dada la distribución de factores, las posibilidades tecnológicas y las preferencias de los consumidores. Lo anterior puede convivir con una distribución de los bienes producidos muy desigual. La equidad es una de las preocupaciones fundamentales que el estado debe atender, y para ello dispone de diversos instrumentos, entre los cuales destaca el gasto social. El acceso a una educación de calidad para toda la población es esencial para una sociedad con mayor igualdad de oportunidades y la entrega de recursos educativos inversamente proporcionales al nivel de pobreza de los hogares puede justificarse en los mismos términos. La preocupación por la equidad debe balancear los problemas de incentivos que pueden generar este tipo de aportes, los cuales pueden distorsionar las decisiones individuales.

Finalmente, el listado anterior no agota las fallas de mercado que afectan al sistema educacional. Quizás la falla más compleja de abordar es la imperfección de información, que lleva a problemas de “selección adversa”⁶ y “riesgo de

⁵ Por otra parte, al acercarse a una cobertura universal en un nivel, las personas marginales que se incorporan pueden tener menores capacidades, por lo que las rentabilidades económicas podrían ser menores.

⁶ La selección adversa es el problema que se genera cuando un consumidor no puede determinar la calidad de un producto, que puede ser conocida o no por el vendedor, pero no es alterable por éste (está dada). Este problema determina una oferta de calidad inferior a la que existiría con información perfecta. Esto puede ocurrir en educación tanto respecto a la calidad de la educación impartida por las escuelas como a la calidad de los profesores. Este problema determina la necesidad de producir información sobre calidad.

abuso”⁷. Las características del bien educación hacen difícil que los consumidores puedan reconocer la calidad de lo que están comprando. En educación es difícil medir la adecuación de los procesos (por la baja especificidad,— Israel, 1997), resultados y desempeño. Debido a esto es necesario producir información a través de evaluaciones, regular el cumplimiento a través de estándares y generar sistemas de incentivo. Como veremos a continuación, también ha servido para justificar la provisión estatal o privada sin fines de lucro.

b) Argumentos relacionados con la propiedad y la gestión

En algunos países se permite la participación de organizaciones privadas en educación sólo si no tienen fines de lucro. A veces el tema del lucro es abordado desde una perspectiva puramente ideológica, y el debate público suele no recoger los elementos técnicos más esenciales. La educación forma parte de un conjunto de bienes donde existen fuertes asimetrías de información en favor del prestador y en contra del comprador, que hacen al primero vulnerable al comportamiento oportunista del segundo. Hansmann (1980) acuña el nombre “mercados de confianza” y argumenta que en ellos los proveedores preferidos por los demandantes del servicio serán empresas sin fines de lucro (el lector puede imaginar si estaría dispuesto a hacer una donación a una empresa con fines de lucro que promete vacunar a los niños de África).

La característica principal de una empresa sin fines de lucro es que no existe ningún agente externo al cual la empresa pueda legalmente distribuir utilidades (“non-distribution constraint”). Sin embargo, las empresas sin fines de lucro pueden inflar los precios de los insumos que utilizan (como terrenos o sueldos), con lo cual efectivamente pueden distribuir excedentes a los grupos controladores. Esto último hace que en algunos casos la distinción sea meramente formal, aún cuando bajo determinadas condiciones esta posibilidad puede estar bastante limitada por reglas que fomenten la transparencia. Al mismo tiempo la reputación de la administración es muy importante en la generación de confianza. Los administradores tienden a compartir los objetivos de las organizaciones (Bowen and Bok, 1998), por lo que Rose Ackerman (1996) los denomina “ideólogos”.

⁷ El riesgo de abuso (“moral hazard”) o problema agente-principal ocurre cuando una persona es contratada para realizar una acción cuyo resultado depende de su esfuerzo, y éste no es observable. Esto ocurre en educación tanto respecto al desempeño de las escuelas como de los profesores. Este problema determina la necesidad de medir resultados, e introducir esquemas de pago por resultados y estándares de resultados. Además el “principal” ante el cual estos agentes deben rendir cuentas es difuso, lo que complica el problema.

Las empresas sin fines de lucro tampoco están sometidas a los mecanismos de disciplina del mercado, y no pueden ser compradas, por lo que muchas veces no toman adecuadamente en cuenta el costo de oportunidad de su capital (Winston, 1996). Al mismo tiempo, si tienen más de un producto, pueden redistribuir ingresos entre actividades (James, 1978, Weisbrod, 1988), lo que es especialmente relevante en el caso de las universidades.

Existen dos tipos no necesariamente excluyentes de empresas sin fines de lucro: las comerciales, que son aquellas que venden bienes y servicios; y las financiadas a través de donaciones de personas que comparten la ideología (propósito) de las organizaciones. Si las empresas sin fines de lucro comerciales captan además donaciones, pueden vender a sus compradores a un precio inferior al costo de producción (Winston, 1999).

Los argumentos en favor de las empresas sin fines de lucro son, en buena medida, extensibles a la provisión estatal del servicio. En este caso se supone que la provisión pública garantiza que los objetivos de la institución se alineen con los de la sociedad en general, lo que se ha denominado modelo del “dictador benevolente” en la literatura. Los problemas asociados a las organizaciones públicas, que hacen que su acción se aleje del ideal de optimización de los intereses de la sociedad, son analizados más adelante.

Recientemente ha habido un importante debate en varios países respecto al rol que cabe al sector privado en la gestión de la educación. En el debate público, la provisión privada del servicio educativo está asociada con la posibilidad de elegir por parte de las familias el tipo de educación que consideran más conveniente para sus hijos. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, es importante distinguir ambas dimensiones, que por supuesto pueden potenciarse mutuamente. La asociación se presenta porque la provisión privada amplía las posibilidades de elección, y a la vez un sistema de financiamiento público basado en la libre elección es la forma en que más fuertemente puede fortalecerse el sector privado. Pospondremos la revisión de los temas relacionados directamente con la elección para la sección siguiente.

La principal deficiencia de la gestión pública es la falta de claridad de los objetivos de la organización, el difuso control sobre la acción de sus miembros y la posibilidad de aislamiento de una fuerza como es la competencia en el mercado, que disciplina y evalúa a través de las utilidades y otros indicadores financieros. Paul (1991) resume en estos términos los problemas de la provisión estatal:

- Puede haber pocos incentivos a la eficiencia en la provisión del servicio: puede no haber competencia, el pago a los trabajadores y su estabilidad laboral pueden ser independientes de qué pasa con la satisfacción de los usuarios, no

hay incentivos a minimizar costos ni combinar adecuadamente los insumos, las burocracias y regulaciones entorpecen y hacen lenta la gestión, etc.

- Los beneficiarios de los servicios públicos pueden tener poca capacidad (por ejemplo, en términos de educación y contactos) o incentivos (puede ser caro organizarse) para demandar servicios eficientes.

- Las características del servicio pueden no corresponder a las que maximizarían el bienestar de los consumidores, especialmente cuando las preferencias son diversas. La provisión estatal tiende a la uniformidad.

- Las elites pueden capturar un porcentaje desproporcionado de los beneficios de una situación poco transparente, a expensas del resto de la población.

- La naturaleza de ciertos servicios hace difícil su medición y cuantificación (especialmente relevante en educación y salud; nótese que este problema también afecta la provisión adecuada por parte del sector privado).

En principio, la educación podría suministrarse por el sector privado, tal como ocurre en el caso de la mayoría de los otros bienes, aún cuando la educación fuese un bien homogéneo. En este caso los argumentos a favor de la privatización del servicio educativo incluirían el reverso del listado anterior⁸:

- Una mayor eficiencia, pues debido a los incentivos a maximizar beneficios, los administradores privados harían una asignación óptima de recursos, preocupándose por el control de costos, por lograr una combinación adecuada de los distintos insumos y por las preferencias de los consumidores.

- Una menor burocracia, menos controles basados en reglas e insumos, y más rendición de cuentas por resultados, lo que favorece la efectividad, la eficiencia, la motivación y la innovación (Chubb y Moe, 1990).

- Pueden establecer mejores estructuras de remuneraciones, incluyendo sistemas de incentivos al personal, para optimizar el desempeño, o pagar mejor a los profesionales calificados o cuyas capacidades son relativamente más escasas, lo que es imposible dentro de los marcos rígidos en los que normalmente se desenvuelve el sector público en estas materias⁹. Esto además puede atraer a mejores profesionales a la educación.

⁸ Cabe destacar que esta comparación sólo enfatiza las ventajas de un sistema privado con respecto a una provisión pública descentralizada, ya que no deben atribuirse a la privatización del servicio los beneficios asociados a la descentralización (ver, por ejemplo, Osborne y Gaebler, 1993).

⁹ En muchos de nuestros países, las remuneraciones de los trabajadores de los establecimientos públicos (sean estatales, federales o municipales) son establecidas por ley y a partir de negociaciones centralizadas entre el ministerio de educación y el sindicato de profesores.

- Una menor probabilidad de apropiación de rentas por parte de elites privilegiadas, ya que éstas girarían en contra del patrimonio de alguien, que se preocuparía de resguardarlo.

- Los agentes privados pueden ser más eficientes captadores de recursos adicionales provenientes de empresas o de familias.

- Ningún sistema educativo puede promover la elección, la autonomía y la “accountability” (transparencia y rendición de cuentas), que son los requerimientos de la globalización, sin antes adquirir él mismo estas características (Banco Mundial, 1996).

- Ampliación de la libertad para elegir, que es un valor en sí, y a cuyas consecuencias nos referiremos más en detalle en la sección siguiente.

No obstante, lo anterior no resuelve el problema de información que afecta a la educación, y que impide que un mercado libre funcione adecuadamente, aún cuando se hayan diseñado soluciones respecto a los problemas de externalidades, aversión al riesgo y restricción de liquidez. Para que el sector privado promueva efectivamente el interés social en educación, contrariamente a lo que ocurre con otros bienes cuyas características son fáciles de evaluar por los consumidores, son necesarias mediciones externas precisas, claras y accesibles respecto de la calidad de la educación.

En todo caso, esto también es necesario para que la gestión pública se haga más eficiente, e incluso para que puedan aplicarse efectivamente mecanismos de fortalecimiento de la ciudadanía como los propuestos por Hirschman (1973). En efecto, la supuesta búsqueda del interés social por parte de las instituciones públicas no deja de ser un supuesto fuerte, que es contra balanceado por los problemas ya mencionados. Sin duda, muchos funcionarios públicos guiarán su conducta por estos principios, aún cuando el marco de incentivos no sea el más adecuado para lograr sus propósitos. Pero ni siquiera estos esforzados servidores tendrán información respecto a los resultados de sus acciones si no cuentan con evaluaciones que alimenten su gestión cotidiana. En este sentido, la oposición por razones de principio a las evaluaciones, ya sea dentro del sector público o en el sector privado, puede ser el reflejo del predominio de intereses privados o de grupos particulares por sobre el interés del conjunto de la sociedad. Como veremos más adelante, también existen otros fundamentos para esta oposición.

Por otra parte, los argumentos en contra de la provisión privada del servicio se relacionan con:

- Sospechas respecto a la motivación del lucro, que hace que en varios países el lucro en educación esté prohibido. Si no existiesen problemas de información, el lucro sólo reflejaría la remuneración de una actividad empresarial

más o menos eficiente. Al haber problemas de información, se sospecha que las utilidades podrían provenir del aprovechamiento de los consumidores por parte de los productores. Como vimos al comienzo de esta sección, rentas de este tipo podrían extraerse independientemente de la posibilidad que el lucro sea reconocido formalmente, incluso independientemente de la propiedad o gestión privada o pública. Las asimetrías de poder entre productores y consumidores agravan esta situación.

- Rechazo de ideologías y creencias religiosas. Para un grupo importante de personas el estado debe ser neutral en estas materias, y promover esta condición en educación, independientemente de lo que las familias individualmente deseen. En esta línea argumental, las escuelas religiosas promoverían la división entre las personas (en función de una verdad única que excluye a las otras) y serían selectivas sobre la base de sus creencias religiosas.

- Cohesión social. Vinculado con lo anterior, la educación privada, guiada por la satisfacción de las demandas individuales diversas de las familias, puede impedir una experiencia educacional común, que aseguraría que estudiantes de diferentes grupos sociales compartirán un set común de valores y apoyarán a las instituciones económicas, políticas y sociales de una democracia (ver también nota al pie 3).

- Externalidades negativas sobre el aprendizaje derivados de la segmentación por nivel socioeconómico o por capacidades. El sector privado puede atraer a los mejores estudiantes del sector público y excluir a los estudiantes con problemas, en lo que se ha denominado “descreme” en la literatura. Esto provocaría una externalidad negativa sobre los alumnos que sufren exclusión (Atkinson, 1994) y sobre los alumnos del sistema público que ven reducidas sus posibilidades de aprendizaje por el éxodo de los mejores alumnos al sistema privado, en la medida que los aprendizajes de una persona dependen de sus compañeros de curso (Glennester, 1993). La dependencia de las posibilidades de aprendizaje de las características de los compañeros de curso se ha denominado “efecto pares” y ha sido estudiada teóricamente por Rotschild y White (1995), Manski (1992) y Epple y Romano (1998). En la medida que la pérdida de los estudiantes menos aventajados sea mayor a la ganancia de los estudiantes que migran a las escuelas selectivas, el efecto del cambio en la distribución de los estudiantes será negativo en el agregado. Asimismo, el efecto distribución puede superar a las posibles ganancias en productividad, con lo que el efecto agregado de la educación privada (o de sistemas de elección) puede ser negativo (Hsieh y Urquiola, 2001).

- Equidad, en la medida que los establecimientos privados tiendan a concentrarse en segmentos más ricos de la población, que tendrán acceso a una

educación de mayor calidad derivada no tanto de una mayor eficiencia como de la posibilidad de utilizar un mayor volumen de recursos. Esto hace más desigual el sistema educacional y la estructura de oportunidades de la sociedad y perpetúa o incrementa en el tiempo las diferencias sociales. De hecho, la evidencia internacional apunta a que para generar un sistema educacional que efectivamente pudiese ofrecer igualdad de oportunidades, sería necesario que las escuelas que atienden a alumnos de familias más pobres contaran con mayores recursos¹⁰. Un sistema privado permite exactamente lo contrario, escuelas con recursos proporcionales a la capacidad de pago de las familias¹¹.

El reverso del argumento anterior ha sido utilizado a favor de la provisión privada del servicio, contraponiendo directamente el principio de eficiencia con el de equidad. Al ser los recursos escasos en los países en desarrollo no es posible que en éstos la educación pública sea similar a la de los países desarrollados para toda su población. Sin embargo, una educación de alta calidad sería altamente conveniente y rentable. En este caso existen dos opciones. En primer lugar, el estado puede desligarse del tema, dejándolo a proveedores y demandantes privados, los que podrán contratar el servicio en la medida que sus recursos lo permitan. Esto de hecho ocurre en muchos países. En segundo lugar, el estado puede participar en esta provisión, por ejemplo facilitando que los más capaces lleguen a estos colegios de elite independientemente de los recursos con que cuenten. Esto requiere recursos fiscales, que son escasos. Ambas opciones pueden ser complementarias, pero en cualquier caso producirán como

¹⁰ En los estudios de funciones de producción, el nivel socioeconómico, el capital cultural o el nivel educativo alcanzado por los padres tienen un impacto positivo en el logro educacional de los alumnos. Para alcanzar el mismo nivel de logro sería necesario contar con mayores insumos en las escuelas que atienden a niños más pobres para compensar por esta desventaja inicial.

¹¹ Nótese que este es uno de los temas de más difícil resolución. La disposición a pagar de las familias varía por dos causas principales: la capacidad de pago y las preferencias. A igual capacidad de pago, habrá familias que valoran más la educación y están dispuestas a pagar más por ella. La mayor valoración se puede deber a su vez a dos causas: que la familia está más dispuesta a pagar porque el niño derivará mayores beneficios por ser un alumno que aprovechará especialmente la experiencia educacional; o que la familia es menos miope o maximiza más adecuadamente los intereses futuros del alumno. Las diferencias de recursos que se originan en menor capacidad de pago acompañadas de restricciones de liquidez son indeseables, al igual que podrían serlo las vinculadas a la miopía intertemporal, pero las relacionadas con diferentes disposiciones a pagar aumentan el bienestar de las familias, tal como en cualquier otro mercado donde hay agentes dispuestos a pagar más por mayor calidad o cantidad de algún bien. En Estados Unidos la literatura vinculada al modelo de Tiebout (1956) resalta los efectos del ordenamiento territorial de las ciudades en función de la disposición a pagar por educación (ver Hoxby, 1995, y Epple y Romano, 2000).

resultado una educación de mayor calidad para los que cuenten con más recursos o para los que sean más capaces, lo que, siendo eficiente, exacerba la desigualdad.

Sin duda un desafío que parece permanecer pendiente en los países latinoamericanos es la equidad. Siendo más caro educar a los estudiantes más pobres, los recursos por alumno suelen estar positivamente correlacionados con el nivel socioeconómico de los hogares. Como ya mencionamos, lo anterior se relaciona con la disponibilidad de educación privada de elite, en la medida que ella permite que los sectores de mayores recursos puedan comprar una educación de mayor calidad que el resto de la población. Sin embargo, no es exclusivo de ella, ya que el financiamiento público local puede provocar un resultado similar, en la medida que los centros urbanos van segregándose socialmente. La función de equidad del estado requiere la creación de mecanismos compensatorios desde el estado central, que permitan la transferencia de mayores recursos a los alumnos más pobres. Solo esta función compensatoria puede permitir que el derecho a acceder a una educación de calidad para toda la población se vaya haciendo realidad. Esto es compatible con la actividad privada, en la medida que lo anterior debiera permitir que ésta vaya incorporando en mayor medida a los más pobres (la filantropía y las congregaciones religiosas ya han abierto esta puerta en nuestros países), pero lleva al dilema de la segmentación sobre la base de las capacidades individuales. Por el momento el problema de equidad no abordado es más básico y positivamente relacionado con eficiencia: los niños pobres talentosos en muchos países de la región no encuentran un canal donde aprovechar sus capacidades. Esto no necesariamente es consecuencia de la actividad privada (ni del financiamiento vía impuestos locales), pero para que no lo sea, el estado nacional debe crear mecanismos compensatorios para asegurar que los alumnos pobres puedan acceder a una educación de mayor calidad, sea esta pública o privada.

c) Educación y competencia

Con todo, la principal justificación que se ha dado para promover la actividad privada en la provisión de servicios educacionales es la posibilidad de que exista mayor diversidad y competencia. Y aquí el tema se vincula íntimamente al de la elección y a la heterogeneidad del bien que puede ser ofrecido. La elección es una de las formas en que se puede mejorar la calidad de la provisión pública de un servicio, y la privatización o la introducción de privados en la gestión de establecimientos educacionales con financiamiento estatal es una de las formas más radicales de implantar la elección en los sistemas escolares.

Así, es conveniente distinguir los argumentos a favor o en contra de la elección y la competencia de aquellos a favor de la gestión privada. La elección puede fomentarse sin permitir necesariamente financiamiento público a escuelas privadas, como en el modelo LM (administración local) británico o la modalidad de múltiples distritos en Estados Unidos.

A favor de un sistema competitivo se han destacado dos aspectos centrales. En primer lugar, la competencia promueve una mayor eficiencia y efectividad de las unidades educativas, y, a nivel del sistema, el crecimiento de los mejores proveedores y la salida de los menos eficientes. En segundo lugar, la competencia promueve una mayor consideración por las necesidades, carencias y aptitudes de las personas, lo que fomenta una oferta heterogénea, que se especializará en reconocer nichos de mercado correspondientes a una diversidad que ya está presente en la sociedad.

La posibilidad de hacer más competitivo el sistema educacional va normalmente asociada con un financiamiento a través de subsidios a la demanda, cuya forma más extrema son los cupones (“vouchers”) popularizados por Friedman (1962). Estas formas de financiamiento facilitarían una mayor participación de las familias en la educación de sus hijos y en la rendición de cuentas de la escuela; la focalización de los recursos públicos en los que tienen menor capacidad de pago; y la extracción de disposición a pagar por parte de agentes que tienen preferencias heterogéneas (ver también nota al pie 11). Además harían más transparente el subsidio público y más proporcional a las características del servicio prestado; validarían automáticamente los aumentos de matrícula y cobertura; y privatizarían o descentralizarían los riesgos de la inversión en infraestructura (González, 1998).

Por otra parte, estos sistemas han enfrentado las siguientes críticas:

- Requieren un sistema de evaluación que informe las decisiones, el que necesariamente suministrará una visión limitada de todo lo que debe proporcionar el sistema educativo, especialmente en términos de transmisión de valores. Como hemos visto, ésta parece ser una necesidad de las características del bien educación, y afectan la calidad de su provisión independientemente de las formas de financiamiento o de gestión.

- Una forma de mejorar el resultado promedio de una escuela es excluir de ella a los alumnos de menor rendimiento, potencial (por ejemplo, estudiantes más pobres) o real. Esta “competencia S” (Glennerster, 1993) tiene efectos negativos directos serios sobre los alumnos y las familias afectadas, distorsiona la competencia por calidad educacional y acrecienta la segmentación social del sistema escolar. La función objetivo de las unidades educativas, en ese contexto, puede dejar de ser el «producto» en sí, y pasar a ser la maximización del valor

del indicador. Se vuelve aquí al problema de las fallas de información. En vista de lo que ya se ha comentado, lo que surge con esta crítica es la necesidad de sofisticar el instrumento de evaluación, que debe ser lo más comprehensivo (de todas las dimensiones de lo que constituye calidad en educación) e impredecible posible. Curiosamente, la necesidad de evaluaciones y su puesta en funcionamiento, especialmente aquellas vinculadas al acceso a educación superior, donde se cuestiona menos la selección por conocimientos y capacidades, ha hecho surgir una industria privada que desvirtúa los instrumentos de evaluación que se utilizan, al crearse cursos de preparación para rendir satisfactoriamente estas pruebas.

- La competencia "S" y la competencia por captar a los mejores estudiantes pueden generar un sistema segmentado, que, como se argumentó en la sección anterior, perjudica la cohesión social (que es un valor en sí) y genera externalidades negativas sobre el aprendizaje de los estudiantes que no emigran a las escuelas más selectivas.

- La "racionalidad" de la decisión de las familias puede ser puesta en tela de juicio tanto por la disponibilidad y confiabilidad de la información como por la real capacidad de hacer un uso adecuado de ella.

- Un subsidio a la demanda no opera con las características esperadas en las zonas rurales, tanto porque los costos medios decrecen a medida que aumenta el número de alumnos aún en educación básica (ver estimaciones en Johnes, 1993) como porque en las zonas de alta dispersión geográfica no existe posibilidad de competencia.

- El cambio desde una escuela de mala calidad tiene costos psicológicos altos para los estudiantes. El proceso que culminaría eventualmente con el cierre de una escuela, puede ser lento e involucrar un deterioro paulatino de la calidad de la educación, que sufrirán los alumnos que permanezcan en ella durante más tiempo. Surge la pregunta del tratamiento que se dará a los "perdedores" y a los alumnos que permanecen en ellos (por ejemplo programas de apoyo, intervenciones de la administración, etc.).

Desde el punto de vista teórico, por lo tanto, el debate sobre elección aún está abierto. Por otra parte, está claro que es conveniente mantener ciertos aspectos específicos de los sistemas educacionales bajo gestión centralizada. Por ejemplo, González (1999) destaca la posibilidad de aprovechar economías de escala y de ámbito respecto a las compras masivas de texto, la provisión de información comparable acerca de resultados educativos o la introducción de innovaciones en gran escala (como la informática educativa), especialmente cuando las capacidades técnicas están fuertemente concentradas. Lo mismo ocurre respecto al curriculum, que requiere actualización permanente para

asegurar competitividad internacional y cohesión nacional, basada en la transmisión de un conjunto de valores. Externalidades que escapan a la mirada de agentes descentralizados, reservan otros ámbitos a la preocupación estatal, en materias tales como el perfeccionamiento docente, servicios preventivos de salud y de fomento de hábitos de vida sana o la provisión de raciones alimenticias para alumnos pobres.

d) Contratos y derechos

Una de las características de los mercados de confianza es que las asimetrías de información hacen difícil especificar un contrato que resguarde todas las dimensiones de calidad del producto. Si fuese posible avanzar en este sentido no solo los argumentos en contra de la provisión con fines de lucro se debilitan, sino que las características del proveedor se hacen de hecho menos relevantes.

La teoría de contratos especifica tres condiciones necesarias y suficientes para que acuerdos privados que no son “self-enforceable” (siempre mutuamente convenientes, frente a cualquier desenlace posible) se cumplan: el contrato debe especificar eventos mensurables; que puedan ser verificados por terceros; y cuyo cumplimiento sea exigible. Surgen los roles de árbitro, que puede ser desempeñado por un privado o un tribunal de justicia respecto a la segunda condición, y, respecto a la tercera, el de los seguros y garantías, por una parte, y del uso de la fuerza por parte del estado, como último garante de los acuerdos privados, por la otra. La posibilidad de normar los contratos para el cumplimiento de la primera condición reserva al estado el rol de regulador del sistema.

Si estas condiciones se cumplieran en el caso de la educación, las características del proveedor del servicio perderían importancia, y el demandante podría exigir calidad en los términos pactados en el contrato a cualquier proveedor. En tanto no se avance más profundamente en esta línea no es posible asegurar que las fallas de información se resuelvan satisfactoriamente. Y éste es sin duda un tema clave respecto a la provisión pública o privada del servicio educacional, o respecto a la provisión privada con o sin fines de lucro. Los acercamientos circulares a esta situación ideal, a través del perfeccionamiento de los sistemas de evaluación de calidad, son el gran desafío que deben enfrentar los sistemas educacionales del mundo en los próximos años. Por ahí pasa no sólo la certeza de que la gestión pública y privada confluirán en el mejor desenlace para la sociedad, sino también las posibilidades de aprender de la experiencia, de colocar incentivos y metas, conocer el costo-efectividad de los

distintos programas y que las personas puedan efectivamente exigir derechos y responsabilidades en la provisión de los servicios educacionales.

Por otra parte el rol de regulador, árbitro y garante reservado al estado en esta perspectiva es menos compatible con la administración simultánea del servicio, ya que no puede ser juez y parte a la vez. La necesidad de separación de estas funciones, e incluso el mejor desempeño de la función de representación de los intereses de los ciudadanos en tanto electores, requiere ya sea la división de roles entre distintos niveles del estado (local y federal por ejemplo), o la creación de servicios independientes con funciones de superintendencia o la separación de roles entre sector público (regulación y “gobierno”) y privado (administración).

II. La evidencia empírica

Hasta el momento se ha revisado los argumentos teóricos, que en el balance proveen un caso económico bastante sólido a favor de la gestión privada en educación (aunque no necesariamente su masificación) y algunas ideas respecto a cómo hacerla más congruente con el interés social. Esto último se relaciona con las imperfecciones de información en este mercado, lo que no sólo afecta la provisión privada con fines de lucro, sino también la sin fines de lucro o la propia provisión por parte del sector público. Algunas de las acciones de política que se desprenden del marco anterior incluyen más y mejor información respecto a la calidad de los resultados de los procesos de enseñanza, más claridad respecto a las características de la oferta y los compromisos que asume cada oferente frente a los alumnos y sus familias y definición precisa, verificable y sancionable de los derechos de los consumidores en este mercado. ¿Es la falta de garantías en este ámbito lo único que está previniendo una opción más decidida hacia la privatización en el ámbito educacional? ¿Pueden los problemas de información realmente ser solucionados en el corto plazo?

La investigación empírica ha buscado evidencia a favor o en contra de las distintas formas de administración, principalmente a través de regresiones que utilizan el enfoque de funciones de producción (ver Haveman y Wolfe, 1995, y Hanushek, 1995). Desde la teoría se desprenden varias formas en las cuales las escuelas privadas pueden obtener mejores resultados o impactos que las escuelas públicas, debido a una mayor eficiencia y flexibilidad en la gestión, pero las diferencias de contexto y de marco de incentivos parecen tan grandes, que no encontrar resultados en este sentido muestra las limitaciones de esta aproximación empírica.

Por otra parte, mejores resultados “brutos” de las escuelas privadas no es evidencia de una mayor eficiencia. En efecto, si el nivel socioeconómico de un estudiante está correlacionado positivamente con sus resultados individuales, entonces el efecto de pertenencia al sector privado estaría sobre-estimado si se comparan simplemente los resultados “brutos”, sin corregir por nivel socioeconómico. Esto se agravaría si las familias que las seleccionan están también más motivadas con la educación de sus hijos, en la medida que esta mayor motivación sea exógena a la elección y afecte el logro educativo. O si son los establecimientos educacionales los que seleccionan a los alumnos, y la selección se produce sobre la base de características no observables (en las bases de datos) que están correlacionadas con rendimiento. También es posible que mejores resultados sean atribuibles simplemente al hecho de contar con mayores recursos por alumno o que sólo reflejen la influencia del “efecto pares”, derivado de una concentración de los alumnos con mayores capacidades en el sistema privado y una salida de los alumnos con mayores dificultades hacia el sistema público.

Cuando existen evaluaciones de logro académico, la comparación de los resultados brutos en general favorece al sistema escolar privado. Sin embargo, si se controla por las características de las familias de los estudiantes (como el nivel socioeconómico, el capital cultural o social, o el clima educacional del hogar) el efecto se reduce considerablemente o desaparece. Las investigaciones de carácter experimental consideran asignación aleatoria de postulantes a establecimientos privados, a los que se hace un seguimiento (tanto de los postulantes que ingresan a estos establecimientos como de un grupo de control), que tenía la misma probabilidad de haber sido aceptado en el programa, pero que es asignado a establecimientos públicos¹². Por otra parte, las investigaciones no experimentales simplemente controlan por los factores asociados al rendimiento académico que son mensurables a través de encuestas, en la esperanza de controlar por todas aquellas características, especialmente familiares, que afectan los rendimientos. Uno de los problemas que enfrentan algunos de estos estudios a través de estimaciones en dos etapas es el sesgo de selección (Heckman, 1979, y Vella, 1998). Muy pocos estudios abordan los problemas asociados con el “efecto pares” (que requiere datos a nivel individual y para promedios de establecimientos o cursos para incorporarlo), la estructura agrupada de los

¹² No obstante, estos experimentos sólo podrían controlar efectivamente todas las variables (como pretenden) si la asignación aleatoria de estudiantes fuese para todos los alumnos de los establecimientos participantes en los estudios. En caso contrario, el experimento debería controlar explícitamente por el “efecto pares”.

datos (que requeriría corregir los errores estándar o utilizar modelos multinivel) y reconocen que la corrección por sesgo de selección puede llevar a una mayor distorsión de los resultados en el caso que no se cumplan ciertos supuestos (ver Sommers et al., 2001). Pocos estudios corrigen por la cantidad de recursos por alumno con que cuentan establecimientos de tamaños comparables. Algunos colapsan toda la diferencia de distintas formas de gestión en una sola constante a la que se permite variar, aunque sin desarrollar argumentos teóricos ni estadísticos que permitan respaldar que los otros coeficientes deban ser iguales. Tampoco consideran que los resultados de pruebas estandarizadas pueden corresponder a distribuciones truncadas por arriba (González, 2001).

No obstante estas limitaciones, a continuación se intenta un resumen de los principales resultados. Una gran cantidad de los trabajos en este tema se ha desarrollado en Estados Unidos, partiendo con el trabajo de Coleman et al. (1981), que encuentra la primera evidencia a favor de los establecimientos privados. Los trabajos posteriores, algunos utilizando la misma base de datos, sin embargo, son más ambiguos. Dos revisiones recientes de la literatura para Estados Unidos (McEwan, 2000a, y Neal, 1998) llegan a similares conclusiones: “el efecto de las escuelas privadas en los rendimientos en matemáticas es positivo pero bajo en minorías en los grados 2 a 5, pero no hay efectos consistentes en lectura, en grados superiores o en educación secundaria” (McEwan, 2000a).

En contraposición, la evidencia en el mundo fuera de Estados Unidos, especialmente en países en desarrollo, parece más clara. Los primeros trabajos incluyen Cox y Jimenez (1991) y Jimenez et al. (1991a y b) que encuentran ventajas privadas en el logro académico en matemáticas en los cinco países que analizan (Colombia, Filipinas, República Dominicana, Tailandia y Tanzania). En Brasil Lockheed y Bruns (1990) encuentran una ventaja muy significativa en portugués, pero no en matemáticas.

Alderman et al. (1996) encuentran efectos positivos en los resultados de hombres y mujeres para Pakistán, significativos después de controlar por características de las familias. En Kingdon (1996) la ventaja privada en escuelas urbanas de Uttar Pradesh, estado de la India, se reduce notablemente después de controlar por las características de los hogares y por sesgo de selección, pero sigue siendo estadísticamente significativa. Mizala et al. (1999) encuentran una ventaja que favorece a las escuelas privadas en Bolivia.

En Chile, debido a ser uno de los pocos casos de aplicación de un sistema de subsidio a la demanda a escala nacional (muy semejante al esquema de “voucher” propuesto por Friedman) y por contar con una prueba nacional de evaluación de logro de aprendizaje (SIMCE), ha habido una prolífica actividad de investigación durante la década de los noventa. En este país hay tres sectores

principales: municipal; particular subvencionado por el estado en idénticas condiciones que los establecimientos municipales (y que puede subdividirse en católicos y otros; o en sin fines de lucro y con fines de lucro) y particular pagado, sin aporte público (ver estudio de caso de Vargas y Peirano en este libro). Los resultados son, por el momento, ambiguos. Rodríguez (1988), Aedo y Larrañaga (1994) y Aedo (1997) encontraron una ventaja estadísticamente significativa a favor de los establecimientos particulares subvencionados sobre los municipales, pero estimando regresiones al nivel de establecimiento y utilizando submuestras de los que rindieron las pruebas. Mizala y Romaguera (2000a) y Tokman (2001) no encuentran una ventaja estadísticamente significativa utilizando los resultados de las pruebas de cuarto básico de 1996. Bravo et al. (1999) obtiene una diferencia pequeña pero positiva y estadísticamente significativa a favor de los establecimientos privados desde el primer año con evaluaciones (1982), excepto en los años 1996 y 1997, donde ésta es negativa o cero.

McEwan (2001), utilizando las pruebas para octavo básico a nivel del alumno de 1997, controlando por efecto de pares y sesgo de selección y estimando ecuaciones separadas para cada sector encuentra que solo los establecimientos particulares pagados y católicos subvencionados (no así el resto de los privados subvencionados) tenían una ventaja estadísticamente significativa, que en el último caso desaparece al corregir por sesgo de selección.

McEwan (2000b), utilizando la misma base de datos pero distinguiendo menos sectores y colapsando todas las diferencias a una variable dummy, encuentra que sólo es significativa la diferencia favorable a los colegios particulares subvencionados católicos, resultado que encuentra también para Argentina. Mizala y Romaguera (2000b) y Sapelli y Vial (2001) utilizan los resultados individuales de las pruebas para segundo medio de 1998, encontrando ambos diferencias estadísticamente significativas a favor de los establecimientos particulares subvencionados. Contreras (2001) es el único estudio que utiliza las pruebas de selección para el ingreso a la universidad, obteniendo resultados estadísticamente significativos que aumentan sustancialmente cuando corrige por sesgo de selección. Mizala et al. (1998) utilizando la metodología no paramétrica DEA y la estimación de una frontera de producción estocástica encuentran que los establecimientos particulares pagados son más eficientes técnicamente que los establecimientos particulares subvencionados y éstos a su vez son más eficientes que los municipales.

No está claro si las diferencias no significativas encontradas por todos los autores utilizando los resultados de las pruebas para 1996 y 1997 se deben a particularidades de las pruebas. Los estudios para otros años no muestran lo mismo, pero hasta el momento solo los trabajos para 1996 y 1997 han sido

publicados. Un conjunto de limitaciones de información afectan a todas las estimaciones, pudiendo despertar dudas la no consideración de la estructura multinivel de los datos, la imposibilidad de controlar por las diferencias de dotaciones de recursos entre establecimientos (lo que para el promedio del sector particular pagado superaría en tres veces los del sector subvencionado, González, et al., 2001), y, en algunos casos, la forma en que se corrige por sesgo de selección¹³ y la no consideración del “efecto pares”.

Somers et al. (2001), utilizando diez de los países que participaron en el laboratorio latinoamericano de la UNESCO, proveen una revisión poco optimista de la literatura, destacando un conjunto de problemas que normalmente las estimaciones empíricas no han considerado correctamente (correcciones apropiadas por sesgo de selección; efecto de los pares; y correcciones para considerar el agrupamiento de los datos,—“clustering”). Considerando adecuadamente cada uno de los tres problemas, Somers et al. (2001) concluye a partir de un meta-análisis que no hay un efecto privado positivo para el conjunto de los diez países.

Otras investigaciones reemplazan los resultados en pruebas de logro académico como variable dependiente por las remuneraciones en el mercado laboral. Glewwe y Patrinos (1999) encuentran que los salarios de los egresados de escuelas privadas o semi-públicas en Vietnam son un 30% superiores a los salarios de los egresados de las escuelas públicas. Para educación secundaria en Indonesia, Bedi y Garg (2000) encuentran que al estimar ecuaciones de ingreso separadas para cada tipo de escuela y al corregir por sesgo de selección (las escuelas públicas y privadas cristianas seleccionan estrictamente a sus alumnos) las escuelas privadas no religiosas tienen una ventaja de 75% sobre las escuelas públicas, mientras las escuelas privadas musulmanas y cristianas tienen una ventaja de 47% y 5% respectivamente. Esto contrasta con las estimaciones sin corregir por sesgo de selección, que obtenían ventajas de 14% de las privadas cristianas sobre las públicas, y de 31% de las públicas sobre las musulmanas y otras escuelas privadas no religiosas. Esta diferencia se explica porque las escuelas privadas cristianas y las públicas tienen alto prestigio y demanda, que se traduce en una política de selección de alumnos muy exigente, dejando a los alumnos que no pueden ingresar a ellas para ser atendido por el resto del sistema.

¹³ La corrección por sesgo de selección mejora la ventaja privada en algunos estudios, lo que es sospechoso dada la sensibilidad del método a la correcta elección de instrumento y porque existe evidencia que son los colegios (principalmente, aunque no exclusivamente, privados) los que seleccionan, y esta selección se realiza sobre la base de variables no observables correlacionadas con rendimiento.

Para el mundo desarrollado destaca el estudio de Toma (1996), que utiliza los datos para los cinco países que distinguieron resultados de educación privada y pública en el segundo estudio internacional de matemáticas de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). En Bélgica, pertenecer a una escuela privada mejora los resultados en 1,9 puntos a lo largo de un año, comparado con las formas de provisión pública, sea centralizada, provincial o municipal. En Nueva Zelanda el mejoramiento es de un punto y en Estados Unidos de 0,51 puntos. En contraposición, en Francia, donde las escuelas privadas entregan al estado gran parte de su autonomía a cambio de financiamiento público, se encuentra un efecto negativo pero no significativo estadísticamente. En Ontario (Canada), los estudiantes de escuelas privadas obtienen rendimientos entre 1 y 1,36 puntos menos que los de las escuelas públicas. Sin embargo, la autora llama la atención sobre la baja representación de estudiantes de escuelas privadas en la muestra de Ontario: menor a 3%. Su conclusión es que el efecto del sector privado se produce cuando no hay restricciones políticas, como en el caso de Francia, sobre el poder de decisión de las instituciones privadas, y no tiene tanto que ver con el apoyo financiero estatal, que va desde cubrir completamente los costos de operación en Bélgica hasta la ausencia de apoyo en Estados Unidos, pasando por un apoyo parcial que ha sido variable en Nueva Zelanda. Sin embargo, no explica por qué, dentro de la muestra, son las escuelas francesas, tanto públicas como privadas, las que obtienen un mejoramiento más significativo a lo largo del año, siendo al mismo tiempo, las que gozan de menor autonomía.

Por otra parte, otros indicadores que pueden ser útiles de comparar en los distintos países son las tasas de egreso y repitencia, los que teóricamente deberían favorecer al sector privado, tanto por la mayor eficiencia de los establecimientos educacionales como por la internalización de los costos de los estudios por parte de los estudiantes, que deben pagar por su educación¹⁴. Sin embargo, respecto a estos indicadores, también es necesario controlar por las características de las familias de los estudiantes para llegar a resultados concluyentes. Evans y Shwab (1995) encuentran que las escuelas católicas en Estados Unidos aumentan las tasas de graduación de enseñanza secundaria entre 11 y 17 puntos porcentuales para distintos grupos. Neal (1997) estima este efecto entre 10 y 26 por ciento. Esto es consistente con la estimación de Angrist et al. (2000) para las paces en Colombia, que la ubica entre 15 y 20%. Tanto Neal

¹⁴ Este efecto no puede ser atribuido a la gestión privada, ya que sería perfectamente posible que los establecimientos públicos cobraran su costo a los estudiantes, como en forma creciente, al menos en parte, está ocurriendo en educación superior en diversos países.

(1998) como McEwan (2000a) concuerdan que este es un patrón consistente en todas las investigaciones para Estados Unidos que revisan, incluso cuando se controla por sesgo de selección, en particular para las minorías en las áreas urbanas. McEwan (2000b) encuentra que las escuelas privadas católicas en Argentina y Chile tienen menores tasas de repitencia después de controlar por variables socioeconómicas. Vella (1999) encuentra que las escuelas católicas en Australia aumentan en 17% la probabilidad de terminar la secundaria, además de estar asociada a una mayor probabilidad de obtener educación superior y un mejor desempeño laboral, pese a tener costos menores.

Precisamente, otra forma en que puede haber ventaja privada es en términos de costo. En su estudio para escuelas urbanas de Uttar Pradesh, Kingdon (1996) encuentra menores costos de la educación privada. Jimenez y Lockheed (1995) encuentran un menor costo por alumno en las escuelas privadas en Colombia, Filipinas, República Dominicana, Tailandia y Tanzania. Winkler y Rounds (1996) obtienen algo similar para las escuelas privadas subvencionadas comparadas con las municipales en Chile, y McEwan y Carnoy (2000) encuentran que esto es válido sólo para las escuelas católicas subvencionadas, y no para las con fines de lucro. Karmokolias y van Lutsenburg (1998) encuentran que el costo de las escuelas secundarias públicas en Kenia es en promedio casi el doble del costo de las privadas.

Finalmente, las escuelas privadas pueden mejorar el desempeño de los docentes o atraer mejores profesionales (Hoxby, 1999). Por ejemplo, Blanco et al. (1999) reporta respecto a la experiencia de EDUCO (escuelas públicas administradas por padres y comunidades) en El Salvador que mientras en el sistema tradicional el maestro asiste a clases 3,2 días a la semana, en EDUCO cumple con los 5, y si en el primero dedica un promedio de 10 horas a la semana a la enseñanza, en el segundo dedica 18,75. Angrist et al. (2000) reporta estudios que encuentran ausencias de un tercio de los profesores en India y de 28% en Kenya. Mayores ausencias de los docentes de las escuelas públicas también son reportadas en el estudio para Guatemala de Lavarreda, Liú y Menjívar incluido en este volumen, a lo que se añade un pensum más reducido respecto al utilizado por las instituciones privadas.

Veamos ahora la evidencia respecto al tema de la elección. El efecto de programas de "vouchers" es relativamente ambiguo en Estados Unidos. Las evaluaciones del programa de elección de Milwaukee han recibido amplia atención, pese a tratarse de un programa pequeño, donde sólo tres escuelas representaban el 80% de la matrícula privada en el programa. Greene et al. (1998) y Rouse (1998) encuentran un beneficio moderado de asistir a una escuela privada en matemáticas pero ningún mejoramiento en lectura, mientras Witte

(1998) no encuentra diferencias entre estudiantes comparables que asisten a escuelas privadas y públicas. Peterson et al. (2001a) encuentra en el análisis experimental de tres casos de vouchers en EEUU, que los puntajes se incrementan solo para la población negra, pero no para otros grupos. En investigaciones vinculadas a este informe, Greene (2001a), Peterson et. al (2001b), Myers et. al (2000), West et. al. (2001) y Wolf et. al (2001) describen patrones positivos consistentes respecto a satisfacción de los padres con la escuela, mayor tolerancia, menos violencia y comportamientos antisociales, entre otros, que favorecen a los beneficiarios de este tipo de experimentos en cinco estados distintos. Berry (2000) no encuentra mejores resultados de la elección entre establecimientos públicos en Chicago, pero tampoco externalidades negativas de una mayor estratificación por habilidades. Greene (2001) reporta evidencia de un mejoramiento sustancial de escuelas públicas en Florida cuando percibían la amenaza de perder a sus estudiantes producto de sus malos resultados en exámenes estatales.

Por otra parte, Angrist et al. (2000) evalúan el programa PACES realizado en Colombia, utilizando un diseño experimental basado en la asignación aleatoria de vouchers. Sus resultados son positivos en varias dimensiones, y estadísticamente significativos: los estudiantes que recibieron estos vouchers tenían mayor logro educacional, una mayor probabilidad de tomar los exámenes para ingresar a educación superior, mayores puntajes y una menor probabilidad de matrimonio en la adolescencia o de ocuparse en ese período.

Otro aspecto que ha sido abordado en la literatura es el análisis de impacto de la elección o competencia sobre la calidad del sistema educacional. Couch, et. al (1993), Dee (1988), Hoxby (1994 y 2000), Zanzig (1997) y Borland y Hoxsen (1992) encuentran que el porcentaje de matrícula privada local afecta positivamente los resultados de los estudiantes en las escuelas públicas en Estados Unidos. En Hanushek y Rivkin (2001) el efecto positivo se produce en parte a través de un mejoramiento de la calidad de los profesores. Nechyba (2001) encuentra que es más probable que la calidad de las escuelas públicas mejore o se mantenga. En contraposición, Newmark (1995) y Sander (1999), al igual que los estudios no publicados de Jepsen (1999) y McMillan (1997), no encuentran efectos de la competencia en Estados Unidos.

McEwan y Carnoy (2001) y Hsieh y Urquiola (2001) no encuentran evidencia que la competencia privada produjo efectos positivos en los resultados de las escuelas municipales en Chile. Aparentemente, el efecto negativo de la pérdida de estudiantes de mejores condiciones socioeconómicas por parte de las escuelas municipales más que compensaría al nivel agregado las posibles ganancias de productividad que resultarían de la competencia. Es importante destacar que este tipo de comparaciones sólo puede hacerse con información de

experimentos en gran escala,— como es el caso de Chile, donde el efecto distribución de estudiantes realmente puede ser significativo. Esta observación también limita las posibilidades de generalización a partir de experimentos de menor alcance. Fiske y Ladd (2000) revisan la experiencia neozelandesa con los mecanismos de elección establecidos al nivel nacional desde 1989, encontrando también evidencia de estratificación del sistema educacional por grupos étnicos y en menor medida por nivel socioeconómico, más allá de la derivada de los cambios en los patrones residenciales.

Carnoy y Marshall (2001) utilizan 7 de los 13 países incluidos en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercer y Cuarto Grado de la UNESCO. Al utilizar los coeficientes de Chile para los otros países (lo que pretende medir el efecto de una organización industrial distinta) encuentran que la gran mayoría mejora, especialmente debido al efecto de la autonomía del director. El mejoramiento es mayor en lenguaje que en matemáticas. También observan que, una vez controladas las diferencias socioeconómicas de las familias de los estudiantes, el coeficiente asociado al sector privado no es significativo.

En síntesis, los trabajos empíricos muestran que la brecha de resultados a favor del sector privado se reduce después de controlar por las características de las familias. Si bien en Estados Unidos la evidencia respecto a una mejor calidad es ambigua y en el mejor de los casos consistente sólo para los primeros niveles de enseñanza básica respecto a logro en matemáticas, en otros países la conclusión parece ser más sólida y consistente, aunque la magnitud del efecto sobre calidad es baja. La mayor eficiencia interna también es un resultado más firme en todas las estimaciones. Ocho estudios muestran efectos positivos sobre la calidad de las escuelas públicas de una mayor competencia y cinco encuentran que no hay impacto. El impacto de los experimentos de “vouchers” es positivo o cero. En estos últimos casos la evidencia positiva se limita a experimentos en pequeña escala, mientras en el caso de Chile, único experimento a escala nacional evaluado, no hay evidencia en este sentido.

En todo caso, el bajo valor del “efecto privado” merece dos calificaciones. En primer lugar, el hecho que una proporción importante de los estudios detecte un efecto contrasta con la inconsistencia de la misma literatura de funciones de producción respecto al efecto de los distintos insumos educacionales (ver Hanushek, 1995, y Haveman y Wolfe, 1995)¹⁵. Así, en términos de

¹⁵ Fuller y Clarke (1994) presentan una visión más optimista del efecto de algunos insumos, especialmente textos, bibliotecas y tiempo escolar.

costo efectividad, el fomento gradual de la iniciativa privada parecería bastante atractivo, considerando que el gasto asociado a mayores insumos es siempre positivo, mientras que un cambio gradual en el régimen de gestión podría no tener costos, y, de acuerdo a algunos estudios ya mencionados, podría mejorar resultados para el mismo gasto total.

En segundo lugar, sin embargo, por el momento, no existen evaluaciones que permitan predecir que ocurriría al producirse cambios en gran escala ni gran claridad sobre el verdadero origen de la ventaja del sector privado en los estudios de funciones de producción. Como lo argumenta Somers et al. (2001), el efecto de los pares puede estar confundiendo con el efecto privado en las estimaciones, pero sus implicaciones en términos de política pública son muy distintas, ya que desde el punto de vista privado sería conveniente asistir a un establecimiento privado para beneficiarse de la interacción con un entorno más privilegiado, pero desde el punto de vista público el resultado para el agregado del sistema sería indeterminado. Si se desencadena o exacerba una dinámica de selección de los mejores alumnos por parte de las escuelas más prestigiadas, los resultados para el conjunto del sistema podrían disminuir. Mientras entregar información sobre resultados “brutos” al nivel de establecimientos educacionales podría fomentar la exclusión de los alumnos con problemas, pruebas individuales que sigan en el tiempo a los mismos alumnos e intenten medir el “valor agregado” por la organización escolar fomentarían una competencia basada en calidad y eficiencia. Esta es la gran reforma que debieran emprender los sistemas nacionales de evaluación de aprendizaje en el próximo tiempo¹⁶.

En cualquier caso, parece conveniente que los gobiernos consideraran a la actividad privada como un aliado estratégico (y no un competidor o una amenaza) para el mejoramiento de las oportunidades de acceso y la calidad de los sistemas educacionales y siguieran políticas que fomentaran esta actividad y aseguraran su confluencia con los objetivos de la política educacional, a través de medidas (especialmente mejores evaluaciones) que fomenten la integración social y no incentiven la segregación y la discriminación. Como afirma el estudio para Guatemala incluido en este volumen, la participación privada requiere básicamente de un marco institucional que genere al menos certezas jurídicas, y esto no puede sostenerse respecto a todos los sistemas educacionales. Obviamente el mayor fomento se produciría cuando proveedores privados pueden competir por el financiamiento público en igualdad de condiciones, pero esta es

¹⁶ Por el contrario, no evaluar y no difundir esta información,— que ha sido fundamentado en diversos argumentos, entre éstos evitar la selectividad que tal difusión generaría,— impediría que los sistemas educacionales aprendan y progresen.

una opción aplicada en muy pocos países, y tiene efectos debatibles, como hemos revisado anteriormente.

En los hechos, el sector privado representa una proporción más importante de la matrícula en los países en desarrollo que en los países desarrollados. James (1993) explica esta diferencia en educación secundaria por las limitaciones del gasto público en este nivel. Al reducirse estas restricciones, es importante que en la toma de decisiones públicas se consideren las posibilidades que ofrece el sector privado. Jimenez y Sawada (2001) han estimado para Filipinas que la expansión de la matrícula pública en secundaria ha tenido un impacto negativo en la matrícula privada de entre 30 y 50%. Este efecto sustitución reduce las ganancias en eficiencia del aumento de la matrícula pública, lo que es especialmente relevante en aquellos países de la región donde la cobertura no es plena y donde el sector privado ya representa una proporción importante de la matrícula.

De hecho, el sector privado puede constituirse en un efectivo aliado cuando se trata de expandir cobertura. Kim et al. (1998) encuentra que el apoyo público parcial a establecimientos privados podía convertirse en una forma más rápida de expandir cobertura que el recurso exclusivo al presupuesto público. Sus estimaciones para barrios pobres en Pakistán determinan un incremento de cobertura cercano a 30%, siendo mayor para mujeres que para hombres. Alderman et al. (1996) encuentran que una reducción de tarifas de las escuelas privadas en el mismo país aumenta su matrícula en parte atrayendo estudiantes del ámbito público pero también alumnos que no habrían asistido a la escuela de otro modo. En el mismo sentido, King et al. (1998) y Angrist et al. (2000) encuentran que el programa PACES (programa de vouchers escolares) tuvo efectos positivos en cobertura de estudiantes de menores recursos, principalmente a través de escuelas católicas que ya servían a estos sectores.

III. Conclusiones

Las fallas de información constituyen el principal argumento económico en contra de un fomento más decidido al sector privado en educación, y ha sido también utilizado para limitar el acceso a este mercado sólo a instituciones sin fines de lucro. Sin embargo, este es en realidad un problema que afecta a todos los proveedores, independientemente de su régimen de propiedad o administración, y para abordarlo es necesario avanzar decididamente en el plano de las evaluaciones de resultados y su difusión pública. El efecto de lo anterior sobre la

eficiencia del mercado podría reforzarse si se avanza en la especificación de los derechos de las personas en materia educacional. El desafío sobre las evaluaciones es mayor en la medida que cada vez parece más necesario un marco curricular flexible, que permita responder a la incertidumbre del entorno productivo y social para el cual deben preparar los sistemas educacionales.

El otro gran tema respecto a la provisión privada es el pluralismo y la cohesión social, que corresponden a un debate filosófico que lejos de resolverse, se enriquece por los elementos introducidos por los derechos individuales de las personas y la necesidad de profundizar la vivencia de los valores democráticos. A su vez, el debate respecto a la elección y la competencia, fuertemente vinculado al fomento más decidido de la actividad privada, está aún abierto desde el punto de vista teórico, aún cuando parece más coherente con un esquema de desarrollo de un sistema educacional donde se asigna una mayor importancia tanto al despliegue de la participación ciudadana como a la eficiencia económica, en un contexto en que deben desarrollarse los sistemas de información. Esto último también tiende a facilitar la resolución, mediante el uso de instrumentos de política pública apropiados, de parte importante de los problemas que afectan a los métodos de introducir competencia. En particular, los sistemas de evaluación deben aproximarse a la medición de “valor agregado” por el establecimiento educacional, fomentando que los establecimientos se hagan cargo de cualquier alumno hasta el final del proceso de enseñanza, para evitar así las dinámicas de segregación y discriminación que puede exacerbar la difusión de resultados brutos.

Los trabajos empíricos muestran que la brecha de resultados a favor del sector privado se reduce después de controlar por las características de las familias. Si bien en Estados Unidos la evidencia respecto a una mejor calidad es ambigua y en el mejor de los casos consistente sólo para los primeros niveles de enseñanza básica respecto a logro en matemáticas, en otros países la conclusión es más sólida. Sin embargo, el origen de la ventaja privada no está claro. Confluyen posibles ganancias de productividad con el efecto de una mejor composición de estudiantes, efectos que siendo coincidentes para los intereses privados de las familias que pueden elegir, pueden operar en sentidos contrapuestos para el tomador de decisiones de política pública. La mayor eficiencia interna también es un resultado firme en todas las estimaciones, incluso en Estados Unidos. La gran cantidad de problemas econométricos hace muy sensibles los resultados al proceso de la investigación, pudiendo llegarse a resultados contradictorios dependiendo del método utilizado o de la elección de las variables explicativas, como lo han demostrado investigaciones realizadas con la misma base de datos. Además de los requerimientos de precaución y extrema rigurosidad en las

investigaciones futuras, se impone la necesidad de mejorar las bases de datos existentes y la evaluación de más y mejores experimentos. Se abre también la necesidad de entender mejor los factores que explican las diferencias de resultados, lo que hace necesario entrar al interior de la caja negra de la gestión escolar y levantar nueva y mejor información sobre los factores que explican las diferencias de rendimientos entre estudiantes y entre instituciones.

La evidencia respecto a los efectos de la competencia y la elección parece variar según la escala del experimento. Varios estudios concluyen que el efecto de experimentos de “vouchers” en pequeña escala es positivo o cero, tanto respecto a resultados de aprendizaje como a otras variables de interés. El impacto de la competencia en la eficiencia de las escuelas públicas ha sido bien evaluado en Estados Unidos por ocho estudios, mientras cuatro muestran que no hay impacto. En contraposición, tres estudios que evalúan la experiencia de Chile y Nueva Zelandia encuentran evidencia de segmentación que podría reducir los rendimientos del conjunto del sistema por un efecto negativo de pares en las escuelas que van concentrándose en segmentos menos favorecidos, pese a posibles ganancias de eficiencia en la gestión. Nuevamente, la necesidad de evitar estos efectos impone desafíos sobre los sistemas de evaluación y marcos regulatorios que consideren los problemas que pueden ir surgiendo, y que la teoría alcanza a predecir.

Con todo, el sector privado atiende a parte importante de la matrícula de los países en desarrollo en general y latinoamericanos en particular. Es necesario que desde la política pública se considere a la iniciativa privada como un aliado estratégico en el logro de una educación más pertinente y de mejor calidad, y no como una competencia o amenaza. La colaboración del sector privado dependerá del marco de incentivos que genere el sector público. Diversos estudios han mostrado como el sector privado puede ser funcional al incremento de cobertura del sistema educacional, lo que es muy relevante en circunstancias que nuestros países aún no han logrado cobertura plena especialmente en educación secundaria.

Bibliografía

- Aedo, Cristián (1997) "Organización industrial de la prestación de servicios sociales", Documento de Trabajo de la red de centros del BID, marzo.
- Aedo, Cristián y Osvaldo Larrañaga (1994) "Educación privada versus pública en Chile. Calidad y sesgo de selección", mimeo Programa de postgrado en economía, ILADES/Georgetown University.
- Alderman, Harold, Peter F. Orazem and Elizabeth M. Paterno (1996) School Quality, School Cost, and the Public/Private School Choices of Low-Income Households in Pakistan, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper 2, The World Bank, December.
- Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Eric Bloom, Elizabeth King and Michael Kremer (2000) "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment", mimeo World Bank.
- Atkinson, Dick (1993) Radical Urban Solutions. Urban renaissance for city schools and communities.
- Banco Mundial (1996) From Plan to Market: World Development Report 1996, Oxford University Press, New York.
- Bedi, Arjun S. Y Ashish Garg (2000) "The Effectiveness of Private versus Public Schools: the case of Indonesia", Journal of Development Economics 61, pp. 463-494.
- Berri, Julie, Brian Jacob y Steven Levitt (2000) "The Impact of School Choice on Student Outcomes: An Analysis of the Chicago Public Schools", NBER Working Paper n°W7888, September.
- Blanco Etchegaray, Agustina, Natalia Catalano Depuy, Paola Carolina Llinás, María Constanza Ortiz y Gabriel Sánchez Zinny (1999) *La escuela protagonista*, Temas grupo editorial, Buenos Aires.
- Borland, M.V. and R. M. Howsen (1992) Student Academic Achievement and the Degree of Market Concentration, Economics of Education Review, 11, 31-39.
- Bowen, William and Derek Bok (1998) *The Shape of the River: Long-term Consequences of Considering Race in College and University Admissions*. Princeton: Princeton University Press.
- Bravo, D., D. Contreras y C. Sanhueza (1999) "Educational Achievement, Inequalities and Private/Public Gap: Chile 1982-1997", mimeo Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- Carnoy, Martin and Jeffery H. Marshall (2001) "Explaining Differences in Primary School Student Achievement in Latin America: A Simulation Approach." Mimeo, Stanford University.
- Carnoy, Martin and Henry M. Levin (1985) *Schooling and Work in the Democratic State*, Stanford: Stanford University Press.
- CEPAL/UNESCO (1992) *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago.
- Chambers, J.G. (1985) Patterns of Compensation of Public and Private School Teachers, Economics of Education Review, 4(4), 291-310.

- Chubb, John E. Y Terry M. Moe (1990) *Politics, Markets and America's Schools*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Colclough, C. (1996) Education and the Market: Which Parts of the Neoliberal Solution are Correct?, *World Development*, vol. 24, pp. 5899-610.
- Coleman, James, Sally Kilgore and Thomas Hoffer (1981) *Public and private High Schools*, Washington, D.C.: National Center for Educational Statistics.
- Contreras, Dante (2001) "Evaluating a Voucher System in Chile. Individual, Family and School Characteristics", Documento de Trabajo N°175, Departamento de Economía, Universidad de Chile, marzo.
- Couch, J.F., W.F. Shughart and A.F. Williams (1993) Private School Enrollments and Public School Performance, *Public Choice*, 76 (4), 301-312.
- Cox, D. Y E. Jimenez (1991) "The relative effectiveness of private and public schools: evidence from two developing countries", *Journal of Development Economics*, 34, pp. 99-121.
- de Moura Castro, Claudio and Lawrence Wolff, 2000, Public or Private Education for Latin America: That is the (False) Question, November, IDB.
- Dee, T.S. (1988) Competition and the Quality of Public Schools, *Economics of Education Review*, 17 (4), 419-427.
- Epple, D. and R. Romano (2000) "Neighborhood Schools, Choice, and the Distribution of Educational Benefits", mimeo Carnegie Mellon University.
- Epple, D. and R. Romano (1998) "Competition Between Private and Public Schools: Vouchers and Peer Group Effects", *American Economic Review*, 88, 33-62.
- Evans, William and Robert Shwab (1995) Finishing High School and Starting College: Do Catholic Schools Make a Difference? *Quarterly Journal of Economics*, 110, 941-974.
- Fernández, Raquel and Richard Rogerson (1996) "Income Distribution, Communities and the Quality of Public Education", *Quarterly Journal of Economics*, 111 (1), pp. 135-164.
- Fernández, Raquel and Richard Rogerson (1998) "Public Education and Income Distribution: A Dynamic Quantitative Evaluation of Education Finance Reform", *American Economic Review*, 88, pp. 813-33.
- Fernández, Raquel y Richard Rogerson (2001) "Vouchers: A Dynamic Analysis" mimeo, NBER.
- Fiske, Edward B. y Helen F. Ladd (2000) *When Schools Compete: A Cautionary Tale*, Brookings Institution Press: Washington.
- Fuller, B. y P. Clarke (1994) "Raising School Effects While Ignoring Culture. Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules and Pedagogy, *Review of Educational Research*, vol. 64(1).
- Glennerster, Howard (1993) The Economics of Education: Changing Fortunes, en Nicholas Barr and David Whynes (ed.) *Current Issues in The Economics of Welfare*, The Macmillan Press: Hong Kong.
- Glewwe, Paul y Harry Anthony Patrinos (1999) "The Role of the Private Sector in Education in Vietnam: Evidence From the Vietnam Living Standards Survey", *World Development* vol. 27 (5), pp. 887-902.

- González, P. (2001) "Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno", Ministerios de educación de Argentina, Chile y Uruguay, grupo asesor de la universidad de stanford/BID, Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/SF-6250-RG.
- González, P. (1999) "Financiamiento, incentivos y reforma educacional", en J.E. García Huidobro (ed.) *La reforma educacional chilena*, editorial Popular, Madrid, España.
- González, P. (1998) "Financiamiento de la Educación en Chile", en *Financiamiento de la Educación en América Latina*, editado por UNESCO-PREAL.
- González, P., A. Mizala y P. Romaguera (2001) "Recursos diferenciados para la educación subvencionada en Chile", mimeo Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.
- Greene, Jay P. (2001a) "The CEO Horizon Scholarship Program: A Case Study of School Vouchers in the Edgewood Independent School District, San Antonio, Texas", report Mathematica Policy Research Inc., Washington.
- Greene, Jay P. (2001b) "An Evaluation of the Florida A-Plus Accountability and School Choice Program", The Manhattan Institute for Policy Research.
- Greene, JP., P.E. Peterson and J. Du (1998) "School Choice in Milwaukee: A Randomized Experiment", en P.E. Peterson and B.C. Hassel (eds) *Learning from School Choice*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Hansmann, Henry (1980) "The Rationale for Exempting nonprofit organizations from Corporate Income Taxation", *Yale Law Journal*, November 91, 54-100.
- Hanushek, E. (1995), "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries", *World Bank Research Observer*, 10(2), agosto.
- Hanushek, Eric A. y Steven G. Rivkin (2001) "Does Public School Competition Affect Teacher Quality?" paper presented at the NBER Conference on School Choice, Florida Keys, February.
- Haveman, R. y B. Wolfe (1995) "The Determinants of Children Attainments: A Review of Methods and Findings", *Journal of Economic Literature*, 33, diciembre.
- Haveman, R. and B. Wolfe (1984) Education and Economic Well-Being: The Role of Non-Market Effects. *Journal of Human Resources* 19(3): 377-407.
- Heckman, J. J. (1979) "Sample selection bias as an Specification Error", *Econometrica*, 47 (1), 153-161.
- Hirschman, Albert O. (1973) *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Hoxby, Caroline (2000) "Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?" *American Economic Review*, 90, pp. 1209-1238.
- Hoxby, Caroline M. (1995) Is There an Equity-Efficiency Trade-Off in School Finance? Tiebout and a Theory of the Local Goods Producer", National Bureau of Economic Research Working Paper 5265.
- Hoxby, Caroline M. (1994) Do Private Schools Provide Competition for Public Schools? National Bureau of Economic Research Working Paper 4978.
- Hsieh, Chang-Tai y Miguel Urquiola (2001) "When schools compete, how do they

- compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program", mimeo, Princeton University and Cornell University.
- Husted, T.A. and L.W. Kenny (1995) Evidence from the States on the Political and Market Determinants of Efficiency in Education, University of Florida Working Paper Series N°. 94-95-10, University of Florida, Gainesville.
- Israel, Arturo (1997) A guide for the perplexed: institutional aspects of social programs, N° SOC 96-105, World Bank: Washington.
- James, Estelle (1993) "Why Do Different Countries Choose a Different Public-Private Mix of Educational Services?" *Journal of Human Resources* 28(3), pp.571-592.
- James, Estelle (1978) Product Mix and Cost Disaggregation: A Reinterpretation of the Economics of Higher Education, *Journal of Human Resources*, Spring, 13, political party. 157-86.
- Jepsen, Christopher (1999) "The effects of private school competition on student achievement", mimeo, Northwestern University.
- Jimenez, E. y M. Lockheed (1995) "Public and private secondary education in developing countries: a comparative study", World Bank Discussion Paper n°309, The World Bank, Washington, DC.
- Jimenez, E., M. Lockheed, E. Luna y V. Paqueo (1991a) "School effects and costs for private and public schools in the Dominican Republic", *International Journal of Educational Research* 15, pp. 393-410.
- Jimenez, E., M. Lockheed y V. Paqueo (1991b) "The relative efficiency of private and public schools in developing countries", *World Bank Research Observer* 6, pp. 205-218.
- Jimenez, Emmanuel and Yasuyuki Sawada (2001) "Public for Private: the Relationship between Public and Private Enrollment in the Philippines", *Economics of Education Review* 20, pp. 389-399.
- Johnes, Geraint (1993) *The Economics of Education*, The Macmillan Press, Hong Kong.
- Karmokolias, Yannis y Jacob van Lutsenburg Maas (1998) "The Business of Education", A Look at Kenya's Private Education Sector", mimeo, The World Bank.
- Kingdon, Geeta (1996) "The Quality and Efficiency of Private and Public Education. A Case Study of Urban India", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58 (1), February, pp. 57-83.
- Krashinsky, M. (1986) Why Educational Vouchers May Be Bad Economics. *Teachers College Record* 88(2), 139-151.
- Levin, Henry (1991) The Economics of Educational Choice, *Economics of Education Review*, 10(2), 137-158.
- Levin, H. (1998) Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs", *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (3), 373-391.
- Levin, Henry (1999) The Public-Private Nexus in Education, *American Behavioral Scientist* 43(1), 124-137.
- Lockheed, M.E. y B. Bruns (1990) "School Effects on Achievement in Secondary Mathematics and Portuguese in Brazil", Working Paper Series n° 525, World Bank, Washington, DC.

- Manski, Charles (1992) "Educational Choice (vouchers) and Social Mobility", *Economics of Education Review*, 11(4), 351-369.
- McEwan, Patrick (2001) "The effectiveness of Public, Catholic, and Non-religious Private Schools in Chile's Voucher System", *Education Economics*, Volume 9(2).
- McEwan, Patrick (2000a) "Comparing the Effectiveness of Public and Private Schools: A Review of Evidence and Interpretations", mimeo Teachers College, June.
- McEwan, Patrick (2000b) "Private and Public Schooling in the Southern Cone: A comparative analysis of Argentina and Chile", mimeo, University of Illinois at Urbana Campaign.
- McEwan, Patrick y Martin Carnoy (2001) "Competition and Public School Quality in Chile", mimeo, Stanford University.
- McEwan, Patrick y Martin Carnoy (2000) "Effectiveness and Efficiency of Private Schools", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(3).
- McMillan, R. (1997) "Parental pressure and competition: an empirical analysis of the determinants of public school quality", mimeo, Stanford University.
- Mingat, A. y J-P Tan (1996) "The Full Social Returns to Education: Estimates Based on Countries' Economic Performance", *Human Capital Development Working Paper*, World Bank, septiembre.
- Mizala, A. y P. Romaguera (2000a) "School Performance and Choice: The Chilean Experience", *Journal of Human Resources*, Winter.
- Mizala, A. y P. Romaguera (2000b) "Determinación de factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile", Documento de Trabajo, Serie Economía N°61, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.
- Mizala, A., P. Romaguera y T. Reinaga (1999) «Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia», Documento de Trabajo, Serie Economía N°61, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.
- Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera y Dario Farren (1998) "Eficiencia técnica de los establecimientos educacionales en Chile", Documentos de trabajo, Centro de Economía Aplicada, Serie Económica n°38.
- Myers, David, Paul Peterson, Daniel Mayer, Julia Chou y WilliamG. Howell (2000) "School Choice in New York City After Two Years: An Evaluation of the School Choice Scholarship Program", mimeo, Mathematica Policy Research Inc., Washington.
- Neal, Derek (1998) "What Have We Learned about the benefits of Private Schooling?" *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, March, pp. 79-86.
- Neal, Derek (1997) "The Effect of Catholic Secondary Schooling on Educational Attainment", *Journal of Labor Economics* 15, pp. 98-123.
- Nechyba, Thomas J. (2001) *Introducing School Choice into Multi-District Public School Systems*, paper presented at the NBER Conference on School Choice, Florida Keys, February.

- Newmark, C.M. (1995) Another Look at whether Private Schools Influence Public School Quality, *Public Choice*, 82 (3), 365-373.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Penguin Books.
- Paul, S. (1991) "Accountability in Public Services : Exit, Voice and Capture, Working Papers, Policy research and External Affairs, World Bank.
- Peterson, Paul E., William G. Howell, Patrick J. Wolf and David E. Campbell (2001a) School Vouchers: Results from Randomized Experiments, paper presented at the NBER Conference on School Choice, Florida Keys, February.
- Peterson, Paul, David E. Campbell y Martin R. West (2001b) "An Evaluation of the Basic Fund Scholarship Program in the San Francisco Bay Area, California", mimeo, Harvard University.
- Psacharopoulos, G. (1994) Returns to Investment in Education: A Global Update, *World Development*, vol. 22, N°9, pp. 1325-1343.
- Ritzen, Jozef M.M., JanVan Dommelen and Frans J. de Vijlder (1997) "School finance and school choice in teh Netherlands, *Economics of Education Review*, vol. 16 (3).
- Rodríguez, Jorge (1988) School achievement and decentralization policy: the chilean case. *Revista de análisis económico*, vol. 3, No. 1, 75-88.
- Rose-Ackerman, Susan (1996) Altruism, Nonprofits and Economic Theory, *Journal of Economic Literature*, June, 34, 701-28.
- Rotschild, Michael and Lawrence White (1995) The Analytics of Pricing in Higher Education and Other Services in Which Customers are Inputs", *Journal of Political Economy*, June, 103, 573-86.
- Rouse, Cecilia Elena (1988) "Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program", *Quarterly Journal of Economics*, May, 553-602.
- Sander, W. (1999) Private Schools and Public School Achievement, *Journal of Human Resources*, 31 (3), 541-548.
- Sapelli, C. y B. Vial (2001) "Evaluating the Chilean Education Voucher System", mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, junio.
- Somers, Marie-Andrée, Patrick McEwan and J. Douglas Willms (2001) "How effective are private schools in Latin America?" mimeo Canadian Research Institute for Social Policy.
- Stiglitz, J.E. (1987) Learning to Learn, Localized Learning and Technological Progress, en P.Dasgupta and P.Storeman (eds.) *Economic Performance and Technological Change*, Cambridge MA, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J.E. (1987) La economía del sector público, 2da edición, Antoni Bosch: Barcelona.
- Tiebout, C. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 65, pp. 416-424.
- Tokman, Andrea (2001) "Is private education better? Evidence from Chile," mimeo Banco Central de Chile.

- Toma, Eugenia Froedge (1996) "Public Funding and Private Schooling across Countries", *Journal of Law and Economics*, vol 39, April, pp. 121-148.
- Vella, Francis (1999) "Do Catholic Schools Make a Difference? Evidence from Australia", *Journal of Human Resources* 34(1), pp. 208-224.
- Vella, Francis (1998) "Estimating Models with Sample Selection Bias: A Survey", *Journal of Human Resources* 33(1), pp. 127-169.
- Weisbrod, Burton (1988) *The Nonprofit Economy*, Cambridge: Harvard University Press.
- West, Marin R., Paul E. Peterson y David E. Campbell (2001) "School Choice in Dayton, Ohio After Two Years: An Evaluation of the Parents Advancing Choice in Education Scholarship Program", mimeo, Harvard University.
- Winkler, Donald and Taryn Rounds (1996) "Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice", *Economics of Education Review* 15 (4), pp. 365-376.
- Winston, George (1999) Subsidies, Hierarchies and Peers: The Awkward Economics of Higher Education, *Journal of Economic Perspectives*, Winter, 13(1), 13-36.
- Witte, J.F. (1998) "The Milwaukee Voucher Experiment", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20 (4), pp. 229-251.
- Wolf, Patrick J., Paul E. Peterson y Martin R. West (2001) "Results of a School Voucher Experiment: The Case of Washington, D.C. After Two Years", mimeo, Harvard University.
- Zanzig, Blair R. (1997) Measuring the Impact of Competition in Local Government Education Markets on the Cognitive Achievement of Students, *Economics of Education Review*, 16(4), 431-441.

Más allá de la dicotomía público-privado: Relaciones entre agente y principal

*Jaime Vargas**

Introducción

Gran parte de la discusión sobre el funcionamiento de distintos tipos de organización y gestión escolar se ha concentrado en el análisis y la comparación de escuelas públicas y escuelas privadas. Sin embargo la realidad parece ser mucho más compleja y rica en cuanto a los diferentes tipos de organización escolar que se han ido gestando en los sistemas educativos de diversos países. Estos tipos de organización escolar se mueven en un rango que varía desde un extremo representado por escuelas públicas completamente reguladas por el estado hasta el otro extremo representado por escuelas privadas sin subsidios públicos y bajo escasa regulación estatal.

En la discusión sobre las diferencias entre el modelo organizativo de escuelas privadas y escuelas públicas un factor relevante es el tipo de relación que se establece entre la institución educativa y sus clientes o demandantes. En el caso de las escuelas privadas tiende a existir un mayor control y monitoreo por parte de los demandantes, ya sea a través de la estrategia de salida (exit) o de voz (voice). Esto se debe fundamentalmente a que las escuelas privadas enfrentan incentivos diferentes a las escuelas públicas. De ahí el creciente interés por introducir innovaciones en el ámbito de la estructura de incentivos y por esa vía, en la forma en que los establecimientos educacionales se organizan con el fin de alcanzar sus objetivos. El problema que subyace es que el cambio en la estructura de incentivos es por lo general una tarea bastante complicada en cualquier tipo de organización, y lo es más aún en el caso de las escuelas, produciendo por lo general fuertes resistencias en aquellos grupos que se sienten amenazados por el cambio.

* Jaime Vargas es Economista y se desempeña como especialista de Programas Sociales en la División de Programas Sociales, Región 3 del BID. Tanto la información como las opiniones contenidas en este capítulo son de responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las posiciones oficiales del Banco Interamericano de Desarrollo.

Las resistencias a innovar en materia de incentivos han imposibilitado macro reformas dentro de los sistemas educativos en esta dirección. Frente a esto la respuesta de algunas escuelas ha sido aprovechar cada “brecha” que el sistema les permite en su reglamentación para introducir los cambios en la estructura de incentivos que le permita concentrarse más en los resultados y tener un contacto más cercano con sus clientes. Sin embargo, en la ausencia de un sistema de incentivos que estimule una generalización de estas experiencias, éstas parecen constituir la excepción más que la norma hasta este momento. Con todo, en América Latina es posible encontrar escuelas públicas sujetas a presiones competitivas y/o que responden a incentivos eficientes, así como escuelas privadas con financiamiento estatal y sujetas a distintos grados de regulación. Dentro de las primeras, destacan aquellas que, sin perder su carácter público, transfieren toda o parte de su gestión a personas o entidades privadas. Dentro de las segundas destacan aquellas (religiosas o laicas) que ofrecen la provisión completa del servicio educativo a través de un sistema de vouchers; donde los oferentes privados compiten entre sí para atraer a los demandantes. En general la gama de arreglos institucionales es bastante variada y las formas de aprovechar las “brechas” que los sistemas educativos ofrecen son muy diversas.

El objetivo de los estudios que se presentan en la Sección III de este libro es realizar un análisis sobre los nuevos tipos de organización educativa que se han ido desarrollando en los países de la región, en particular sobre las escuelas que combinan financiamiento estatal (parcial o total) con administración privada). Se trata de analizar que hay de nuevo en el contrato entre el estado y las escuelas, y que va más allá del tradicional modelo de subsidio público y provisión pública. El análisis se centra en experiencias de Colombia, Perú y Venezuela y Chile. El marco teórico de análisis proviene de la literatura económica sobre la relación entre el agente y el principal, la que a su vez se deriva de la literatura sobre organización industrial.

El marco de análisis agente-principal ofrece una herramienta útil para describir y analizar toda la gama de arreglos institucionales bajo los cuales operan agentes y principales en el campo educativo. Ofrece igualmente la oportunidad de diseñar una tipología de escuelas en función de los distintos tipos de contratos tanto explícitos como implícitos, así como también en función de los distintos tipos de incentivos y grados de responsabilidad del agente en su relación con el principal. Entrega además un marco en el cual es posible analizar el rol de diferentes actores (burocracias educativas, sindicatos de profesores) en facilitar o dificultar determinados arreglos institucionales.

En el caso del sistema educativo, es posible centrar el análisis en la relación que tiene lugar entre un principal representado por estudiantes, sus familias

o la comunidad en general que delegan una función (la provisión del servicio educativo) y un agente representado ya sea por el Estado o más directamente por las escuelas. Alternativamente, es posible caracterizar al principal como los ministerios de educación y al agente como los establecimientos educativos, aunque esta última opción podría dejar fuera del análisis a las escuelas privadas.

Los estudios de caso responden, entre otras, las siguientes preguntas: (i) Cuáles son los nuevos arreglos institucionales en el caso de escuelas que combinan financiamiento estatal con administración privada?; (ii) ¿Cuáles son los diferentes tipos de contratos e incentivos bajo los cuales operan las escuelas (agentes) con los principales?;(iii) ¿Cómo varían los resultados entre estos distintos tipos de escuelas (escuelas con distintos tipos de contratos e incentivos en la relación agente-principal) en términos del aprendizaje y rendimiento de los alumnos?;(iv) En términos de la organización del sector, ¿cuáles son las perspectivas futuras de crecimiento de estos distintos tipos de escuelas?; y (v) En términos de economía política, cuál es el rol de distintos agentes, en facilitar o dificultar el desarrollo de estos nuevos esquemas organizativos?

En este artículo se entregan elementos de análisis sobre las relaciones entre agente y principal en el marco de la denominada función de producción en educación.

Muchos problemas relacionados con la educación han sido analizados, desde la perspectiva de la teoría económica, a través de funciones de producción educacional. Las funciones de producción en educación intentan explicar el producto educativo, generalmente representado por el nivel de logro alcanzado por los estudiantes en pruebas estandarizadas de evaluación, como un resultado de la interacción de diversas variables. Algunas de estas variables, como por ejemplo las características de las escuelas, de los profesores, y el currículum, pueden ser controladas directamente por los responsables de las políticas educativas. Otros variables, tales como el nivel socioeconómico de las familias de los alumnos, pueden ser afectados por determinadas políticas públicas sólo indirectamente.

Desde un punto de vista metodológico, las funciones de producción educacional intentan medir usando diferentes técnicas estadísticas, generalmente algún tipo de análisis de regresión, el carácter de la relación entre los insumos del proceso educativo y los resultados del mismo¹. La pertinencia de las respuestas entregadas por estos estudios depende fundamentalmente de la acuciosidad del análisis y de la variedad de técnicas utilizadas con relación a la especificación y medición de la función de producción educacional. Con todo,

¹ Vargas, 1999.

existen limitaciones para la toma de decisiones basadas en el uso de funciones de producción, limitaciones que son inherentes a las características del proceso educativo. Una típica función de producción industrial asume que con una tecnología dada, la presencia de un conjunto dado de insumos puede producir un determinado producto. Este supuesto se basa en la posibilidad de un monitoreo cercano de la productividad laboral y de la capacidad para asignar los insumos. El problema es que estas condiciones son difíciles de replicar en el campo educativo. Por el contrario, es difícil monitorear el trabajo de los profesores, ya que su trabajo sucede a puertas cerradas en una sala de clases, la medición de su producto es tremendamente compleja, y las posibilidades de reasignar maestros entre diferentes escuelas generalmente está seriamente limitada por la rigidez de sus contratos laborales.

Por otro lado, algunos de los resultados empíricos que utilizan funciones de producción educativa tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, no parecen concluyentes. Diferentes análisis con cada vez mayor número y variedad de datos parecen ilustrar, aunque no explicar con exactitud, un aparente impacto estadístico de algunos insumos sobre el rendimiento escolar, como por ejemplo el uso de textos, mientras que sobre el impacto de otros insumos, como los salarios docentes no parece existir evidencia estadística positiva de su impacto sobre el aprendizaje. Otro problema adicional es que algunas variables que han demostrado tener un impacto consistente en el nivel de aprendizaje de los educandos, como el nivel educacional o el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes puede ser afectado solo marginalmente por las políticas educativas en el mejor de los casos.

En conclusión, aunque el enfoque de función de producción ofrece, en apariencia, un atractivo instrumento de política pública y puede ser una útil herramienta de análisis en determinadas situaciones, la falta de evidencia concluyente sobre la relación entre insumos y resultados académicos de los alumnos, sugiere complementar su utilización con otro tipo de análisis, como por ejemplo sobre el rol de las características institucionales de las escuelas y sobre el rol de los incentivos en los resultados.

El problema del agente-principal

El problema del agente-principal forma una parte del campo de estudio de la llamada economía de la información, cuyo objetivo es estudiar las consecuencias de la existencia de asimetrías de información entre diversos agentes económicos, así como sobre la forma en que éstos se organizan y sobre la eficiencia de la relación que establecen.

El problema del agente-principal se presenta en una relación entre dos partes, una parte (el principal) que contrata a la otra (el agente) para que lleve a cabo ciertas acciones o tome ciertas decisiones. Esta relación generalmente está regulada por medio de un contrato que es diseñado por el principal y ofrecido al agente. Una vez que este contrato es aceptado por el agente se supone que el agente actuará de acuerdo a las acciones y objetivos estipulados en dicho contrato. Los problemas empiezan cuando el principal no puede observar directamente el esfuerzo desplegado por el agente (información asimétrica). En esta situación, el agente tiene información sobre su futuro comportamiento que el principal no conoce. Como consecuencia, el principal debe diseñar sistemas de compensación y/o supervisión que motiven al agente a actuar de acuerdo a los intereses del principal. El problema básico entre agente y principal se puede además complicar en situaciones en las cuales actúan varios principales. En este caso, cada principal estará preocupado por la influencia de los otros principales sobre el comportamiento del agente. Existen dos situaciones que caracterizan el problema de agente-principal y que a su vez se relacionan con la presencia de asimetrías de información; estas son el riesgo moral y la selección adversa.

En las situaciones de riesgo moral, también conocido como oportunismo postcontractual el principal no puede controlar el comportamiento del agente. El término riesgo moral tiene su origen en la industria de seguros y se refiere a la tendencia de las personas que adquieren seguros a cambiar su comportamiento una vez que se encuentran asegurados. El hecho de tener seguros puede desincentivar a los asegurados (el agente) a tomar precauciones que pueden evitar o minimizar las pérdidas en que incurre la empresa de seguros (el principal). Como resultado de esto se podrá observar una tendencia a una mayor cantidad de reclamos a las compañías de seguros.

El problema de riesgo moral se presenta porque la acción del agente no es verificable. Si bien es cierto que los participantes disponen de la misma información en el momento de establecer la relación, no es menos cierto que una vez firmado el contrato, el principal no puede observar (o no puede verificar) la acción (o el esfuerzo) que el agente realiza, o no la puede controlar perfectamente. En este caso, la solución pasa por transmitirle incentivos a través del contrato.

RIESGO MORAL/OPORTUNISMO POSTCONTRACTUAL

Es una forma de oportunismo en la cuál alguien desarrolla acciones post-contractuales que persiguen su propio interés a costa del interés de otros. Estas acciones tienen consecuencias de eficiencia y no son fácilmente observables. El concepto de riesgo moral viene de la industria de los seguros. Los asegurados cambian su comportamiento en la forma de mayores reclamos a las compañías de seguros y menos precauciones. Frente a esto, no es posible observar ni forzar determinados comportamientos. Así, el mayor problema con el riesgo moral es un problema de eficiencia: los beneficios extra por estar asegurados no compensan todos los costos. El problema se podría evitar si se pudiese monitorear correctamente el comportamiento del asegurado, pero esto puede ser muy costoso. Por esta razón el riesgo moral es un problema de información.

El problema de riesgo moral está presente en numerosos y variados mercados y en distintas situaciones. Algunos ejemplos son:

- El doctor que solicita al paciente más exámenes de los necesarios.
- El fabricante que produce productos de baja calidad no observable.
- El broker que recomienda mas transacciones a su cliente (inversionista) de las necesarias, porque eso aumenta su comisión.
- Arrendatarios más descuidados con los departamentos que sus dueños.
- Empleados que ocupan su tiempo laboral en estudiar u otras actividades.
- Empleados que hacen aparecer su trabajo como muy dificultoso.
- Ejecutivos que privilegian el corto plazo en desmedro del largo plazo aumentando sus bonos y los riesgos de la empresa.

Aunque estos ejemplos no involucran seguros, contienen un rasgo crucial de la situación de los seguros: quien toma la decisión o acción no soporta todo el peso del impacto de dicha decisión o acción.

Para que exista riesgo moral se deben cumplir tres requisitos:

1. Debe existir una potencial divergencia de intereses entre personas.
2. Debe existir alguna base para un intercambio beneficioso para ambas partes.
3. Deben existir dificultades para determinar si los términos del acuerdo han sido seguidos o dificultades para forzar a que los términos del acuerdo se cumplan (puede ser costoso monitorear o puede ser difícil arbitrar una posible violación del contrato).

Fuente : Milgrom P., y Roberts J., 1992

Una situación de selección adversa surge cuando el agente conoce antes de firmar el contrato un elemento relevante de la relación que el principal desconoce. El término selección adversa también tiene su origen en la industria de seguros. En este caso, se refiere a la dificultad de distinguir entre diversos

tipos de agentes cuando éstos procuran contratar seguros. En una situación óptima, el principal podría distinguir entre los agentes para saber cuáles son más propensos a tener accidentes de forma de poder ofrecerles un contrato diferente al que se les ofrece a los agentes menos propensos a tener accidentes². El problema es que al no poder distinguir a los clientes más riesgosos de los clientes menos riesgosos, la compañía de seguros tiende a tratar a todos los clientes como riesgosos, descincantando de esta forma el ingreso de los clientes menos riesgosos por el costo de las primas. El resultado es una concentración de clientes riesgosos en las compañías de seguros.

La solución a este problema sugiere ofrecer distintas alternativas contractuales que lleven al agente a revelar su información. Sin embargo muchas veces el costo de generar la información precisa sobre el comportamiento esperado es demasiado alto, generando, por lo tanto dificultades para determinar si los términos del acuerdo han sido seguidos y para garantizar el cumplimiento del contrato. Otras veces al problema de información imperfecta, originado por las dificultades relativas a su producción y costo, se suma la ausencia de un arbitro capaz de asignarle consecuencias a esa información en términos de contrato. Lo esencial es que quien toma las decisiones no carga con todo el impacto de las mismas, debido a las dificultades de monitoreo³.

RELACIÓN AGENTE-PRINCIPAL

Se refiere a situaciones en las cuales un individuo (el agente) actúa en nombre de otro (el principal) y se supone que persigue los objetivos e intereses del principal. El problema de riesgo moral surge cuando el agente y el principal difieren en sus objetivos y el principal no puede fácilmente determinar si las acciones del agente buscan el interés del principal o del agente (Milgrom y Roberts, 1992).

Algunos ejemplos son:

- el doctor es el agente del paciente
- el broker es el agente del inversionista
- el empleado es el agente de la empresa
- la escuela es el agente del alumno

Algunas herramientas para enfrentar el problema de riesgo moral:

(Continúa en pág. siguiente)

² Landsburg, 1995; Milgrom y Roberts, 1991; Stadler y Castrillo, 1997

³ Landsburg, 1995; Milgrom y Roberts, 1991; Stadler y Castrillo, 1997

- Monitoreo: incrementar los recursos orientados a monitorear y verificar, por ejemplo: una segunda opinión médica para una compañía de seguros de salud. En otras situaciones puede que el monitoreo se oriente a disminuir la probabilidad de comportamientos indeseables, por ejemplo: control del tiempo trabajado.
- Fuentes de información competitivas: se puede confiar en la competencia entre diferentes partes con intereses conflictivos para desarrollar la información que se necesita (dos vendedores que compiten).
- Monitoreo por parte del mercado: la competencia puede proveer los incentivos para un monitoreo permanente.
- Contratos explícitos de incentivos: se trata de observar resultados y de proveer incentivos por buenos resultados.

Fuente : Milgrom P., y Roberts J., 1992

El problema del agente-principal en educación

La aplicación del enfoque de agencia en educación reconoce la existencia de distintos grupos o partes que juegan un papel en el funcionamiento y resultados de las escuelas. El ministerio de educación, las instancias territoriales de administración de la educación, las escuelas, los maestros, los alumnos, las familias de los alumnos, surgen como los principales actores en este campo. El análisis a través del esquema de agente-principal se enfoca en la relación entre dos partes, una que actúa como principal y otra que actúa como agente. En el campo educativo podemos conceptualizar distintos agentes y principales. Por ejemplo, en cierto contexto el director de una escuela puede ser el principal y los maestros los agentes. Por otro lado, los alumnos y sus familias pueden ser los principales y las escuelas los agentes. En otro enfoque los maestros pueden ser considerados los agentes y la entidad territorial (municipalidad) encargada de tomar decisiones sobre contrataciones y despidos ser considerado el principal. Finalmente, el sistema nacional de educación de un determinado país puede ser el principal y las escuelas los agentes.

El conflicto de intereses entre agentes y principales en educación

Para hacer aún más complejo el análisis, alrededor de los sistemas educativos públicos funcionan poderosos grupos de poder o de influencia. La lista incluye: sindicatos de profesores, burocracias educativas, gobiernos estatales, provinciales o municipales responsables por la provisión de los servicios sociales, políticos y partidos políticos con intereses en los sistemas existentes,

oferentes de materiales, usuarios privilegiados de los servicios educativos, y otros⁴. Muchos de estos grupos deben cooperar en el proceso de la provisión de educación, pero sus objetivos o intereses no son necesariamente los mismos.

Los profesores. La calidad del servicio educativo depende en gran medida de las capacidades, competencias, actitudes y motivaciones de los profesores en las escuelas, quienes se han mostrado tradicionalmente resistentes a los cambios y reformas educativas en América Latina. Esta resistencia se debe en parte a que asocian las reformas aplicadas en los últimos años a una serie de retrocesos en sus salarios reales, su estabilidad laboral y su prestigio social. Otra razón por la que los profesores resultan cruciales en la implantación efectiva de una reforma educativa es el doble rol que puede asumir su resistencia a dicha reforma. La resistencia puede ser abierta y confrontacional o puede ser más silenciosa y sutil, pero no por eso menos efectiva. Aprovechando el hecho de que los profesores son escasamente supervisados y mantienen un control casi absoluto sobre lo que ocurre en la sala de clase, están en una posición muy ventajosa para sabotear silenciosamente cambios o reformas con los que no están de acuerdo. De hecho una peculiaridad del trabajo de los profesores tiene que ver con el aislamiento en el que desempeñan sus funciones. Una vez que se cierran las puertas de la sala de clases, el potencial proceso de aprendizaje de los alumnos queda en control de los maestros. Son ellos los responsables de operacionalizar las reformas curriculares, metodológicas o de cualquier otra índole que son diseñadas por los ministerios de educación.

Los sindicatos de profesores. Los sindicatos de profesores en América Latina han jugado tradicionalmente un papel reivindicatorio, fuertemente concentrado en demandas salariales y de estabilidad laboral. Este rol se ha visto acentuado durante los últimos años por una reacción claramente defensiva frente a las reformas educativas que se han venido diseñando e implantando en los últimos 15 años. En la mayoría de los países de América Latina las decisiones sobre reclutamiento, salarios, vinculación y desvinculación de maestros se toman centralizadamente, lo que refuerza el rol de sindicatos de profesores únicos que suelen negociar con los ministerios de educación en representación de todos los maestros. Durante los últimos años, algunas de las reformas más resistidas por los sindicatos de profesores han sido : las reformas descentralizadoras (ponen en riesgo las reformas del sindicato centralizado); la evaluación de los maestros (contradice el concepto del salario como derecho adquirido); y

⁴ Grindle, 2000.

un mayor poder para los padres (cambia el balance de poder en desmedro de los maestros).

Los funcionarios de los ministerios de educación. Aún cuando los funcionarios de los ministerios de educación deberían operacionalizar sus esfuerzos en la dirección señalada por las autoridades ministeriales, esto muchas veces no ocurre. Las reformas o cambios que se desea implementar pueden poner en riesgo el poder de estos funcionarios (reformas descentralizadoras) o su propia estabilidad laboral (reformas racionalizadoras del aparato estatal). Por otro lado, las condiciones en que operan muchos de los ministerios de educación de la región no se diferencian de la cultura institucional prevaleciente en el sector público que tiende a valorar más la antigüedad en el cargo que el desempeño. Esto a su vez tiende a generar una cultura institucional fuertemente resistente al cambio.

Los beneficiarios o usuarios. Los usuarios de los servicios de educación son para muchos el grupo de interés más importante. Sin embargo no suelen ser el grupo de interés con mayor poder. Esto se debe en parte a que no disponen ni de las herramientas ni del poder de organización de otros grupos. La inmensa mayoría de los padres de la región envían a sus hijos a escuelas públicas, las que son gratuitas, aún cuando muchas veces éstos deben invertir importantes sumas de dinero para complementar libros, materiales de aprendizaje, cuotas de apoyo a la escuela, uniformes, transporte, etc. Este carácter de gratuidad del servicio educativo público ha limitado la capacidad de padres y alumnos de hacer sentir su voz, no sólo con relación a las políticas públicas en educación, sino que también con respecto a las políticas de su propia escuela. Por otro lado, muchos padres simplemente no disponen de la información para monitorear la marcha de las escuelas o de la capacidad para evaluar la información disponible. En relación con políticas públicas en educación de más largo alcance, los padres no conforman un grupo cohesionado y muchas veces determinadas políticas pueden ser apoyadas por un grupo y resistidas por otro. Por ejemplo, reformas que enfatizan los aspectos de equidad pueden eventualmente ser resistidas por la clase media que puede sentir amenazado el apoyo a la educación universitaria para sus hijos.

Las burocracias locales. Los procesos de descentralización en varios países han reforzado el papel de las burocracias y administraciones políticas regionales y locales en las decisiones sobre política educativa. La tensión entre las políticas establecidas en el ámbito nacional y los intereses locales suelen estar en el centro de la discusión sobre asignación de recursos y autonomía en materia escolar.

Los partidos políticos. En algunos países de la región, políticos y partidos políticos usan su influencia en los sistemas educativos, especialmente

a nivel territorial como fuentes de prebendas y, por lo tanto, tienden a oponerse a cualquier reforma que debilite este poder. Por otro lado, la mayoría de los ministerios de educación en la región se han caracterizado por el continuo cambio de sus autoridades, lo que ha debilitado el poder político de los ministerios e incrementado el poder de los funcionarios de dichos ministerios

Soluciones al problema de agente-principal en educación

La consistencia de intereses. La consistencia de intereses y objetivos entre los distintos grupos es bastante complicada. En particular la consistencia de intereses entre los beneficiarios o usuarios (principal) y escuelas (agentes), así como la consistencia entre los ministerios nacionales de educación (principal) y escuelas (agentes). Entre los principales mecanismos que pueden generar un mayor alineamiento entre los intereses de agentes y principal están: (i) los contratos; (ii) la competencia; y (iii) el uso de incentivos.

Los contratos. Aunque pueden existir contratos que resuelvan los potenciales conflictos de intereses entre agente y principal, estos tienen serias limitaciones, en lo que se refiere a cubrir todos los aspectos de una relación de negocios. Los contratos no pueden anticipar o cubrir todos los posibles comportamientos. El costo de hacer cumplir los contratos también puede ser muy oneroso.

Competencia. Por otro lado, la competencia es una poderosa fuerza para minimizar los costos del problema de agente-principal, también conocidos como problemas de agencia. Sin embargo tradicionalmente existen poderosas fuerzas que se resisten a la introducción de competencia tanto dentro del sector público como entre el sector público y el sector privado.

Premio por resultados: uso de incentivos. Los incentivos pueden jugar un importante rol, el rol de reforzar el cumplimiento de los contratos. Los incentivos pueden motivar a las partes a ser más cuidadosas en seguir lo estipulado en los contratos. El problema central es analizar el rol de los incentivos y como éstos pueden ser diseñados para motivar a los trabajadores un comportamiento laboral que sea consistente con los objetivos de la firma y de sus dueños, reduciendo de esta forma los costos de agencia.

Uso de incentivos en educación

Un buen desempeño docente parece involucrar una serie de conductas tanto dentro como fuera de la sala de clases, así como un conjunto de características de los profesores. Entre las conductas dentro de la sala de clases están

aspectos tales como: asistencia regular, metodología de enseñanza en la clase, evaluación y guía de alumnos, entre otras. Fuera de la sala de clases involucra: hacer labores administrativas, cooperar con otros profesores, preparar clases, interactuar con los padres, etc. Entre los atributos y características propias del profesor están: la habilidad académica, cantidad y calidad de la enseñanza de pregrado, capacitación recibida, disponibilidad y naturaleza del paquete de apoyo (textos), oportunidad para promoción y avance, ambiente de la escuela en cuanto a colegas, estudiantes, infraestructura del establecimiento educativo, forma y nivel de la compensación recibida, entre otros aspectos. Para muchos, la forma y el nivel de la compensación es uno de los aspectos fundamentales que determina un buen desempeño docente.

Se pueden distinguir cuatro mecanismos de compensación que apuntan a mejorar tanto el nivel absoluto como el nivel relativo de las remuneraciones de los profesores. Estos son: incrementos generalizados de sueldos, carrera docente, salarios de eficiencia y pago meritario. La primera alternativa, incremento generalizado de sueldos, disminuye la posibilidad de conflictos gremiales, pero no discrimina en función de la productividad y rendimiento de los profesores además de significar un elevado costo. En el caso del establecimiento de una carrera docente se pueden premiar actividades específicas que pueden aumentar la capacidad productiva de los profesores. El problema es que la mayoría de las veces la escala salarial depende en demasía de la antigüedad y no genera incentivos para mejorar la productividad. Los salarios de eficiencia permiten enfrentar los problemas de escasez de profesores en determinadas áreas, pero puede generar conflictos entre profesores. El pago meritario o uso de incentivos permitiría al menos en teoría discriminar entre los profesores en función de su productividad. El problema en este caso puede surgir si el sistema de incentivos no es diseñado con cuidado, puede derivar en comportamientos que afectan la productividad global⁵.

Controversia sobre el rol de las escuelas públicas y privadas

El sector privado, tanto a través de diversas congregaciones religiosas, como de proveedores no religiosos ha complementado históricamente el papel del sector público ofreciendo una alternativa educacional para niños y jóvenes tanto de sectores pobres como acomodados en los distintos países de América

⁵ Murname y Cohen, 1986.

Latina. De hecho, hoy en día el sector privado cubre un importante segmento de la demanda por educación en la región. En el caso de algunos países la cobertura del sector privado supera el 30%. Adicionalmente, la educación privada es vista por importantes sectores de la población como un sinónimo de buena calidad.

Sin embargo, el papel de las escuelas privadas en la educación primaria y secundaria y su comparación con las escuelas públicas ha sido materia de una permanente discusión, muchas veces cargada de contenido ideológico. Los principales críticos de la educación privada destacan el rol de cohesión social que juegan las escuelas públicas en contraposición a un rol más elitista de las escuelas privadas. También se critica a las escuelas privadas por su énfasis en atender a los estudiantes de los sectores más acomodados. Como contrapartida los defensores del papel de las escuelas privadas argumentan que sus alumnos obtienen mejores resultados en las pruebas de rendimiento que los alumnos de las escuelas públicas y que existe una mayor flexibilidad institucional de las escuelas privadas para responder a las necesidades de padres y alumnos. Sin embargo la definición de que es público y que es privado puede ser complicada. La fuente de financiamiento y el grado de autoridad en la toma de decisiones produce diferentes categorías público-privadas. En el caso de escuelas con administración privada y financiamiento público, los subsidios públicos pueden ir acompañados de una cantidad substancial de regulaciones, muchas veces similares a las que regulan el funcionamiento de las escuelas públicas.

Existen dos temas centrales en la discusión sobre escuelas públicas y escuelas privadas. El primero es la supuesta ventaja de las escuelas privadas en términos de mejores logros de aprendizaje de los alumnos. El segundo aspecto tiene que ver con el efecto de las diferencias en gestión y administración de los recursos, en ambos tipos de escuelas, sobre el logro académico.

Con relación a las diferencias en resultados académicos, la controversia se ha caracterizado por el papel que juegan los alumnos como “coproductores” de dicho resultado. Por un lado, se ha argumentado que aún cuando las escuelas privadas tienden a obtener mejores resultados en las pruebas estandarizadas que las escuelas públicas, esto se debe a alumnos que provienen de familias de mejor nivel socioeconómico. Incluso en el caso de escuelas privadas con financiamiento público, se argumenta que estas escuelas tienden a seleccionar estudiantes, en especial estudiantes más disciplinados y más fáciles de enseñar. Las escuelas públicas en la mayoría de los países tienen una obligación constitucional de aceptar a todos los niños y jóvenes que demandan sus servicios. Todo lo anterior, sin embargo, no contradice la comprobación empírica; cuando los padres tienen la opción tienden a preferir mayoritariamente a las escuelas privadas.

Con relación al impacto de una mejor organización y administración de los recursos por parte de las escuelas privadas se argumenta que estas disponen de una mayor flexibilidad para responder a las demandas de alumnos y familias y que no se encuentran restringidas por las regulaciones y controles a los que se encuentran generalmente expuestas las escuelas en el sistema público, lo que las convierte en instituciones con una estructura de manejo más burocratizada.

Rendición de cuentas en escuelas públicas y privadas

Desde el punto de vista de los beneficiarios de un servicio público, existen dos factores básicos que influyen en el nivel de rendición de cuentas. Uno es hasta que punto las personas tienen acceso a proveedores alternativos, o hasta que punto existe la posibilidad de abandonar un determinado proveedor cuando las personas se encuentran insatisfechas con el servicio. El segundo es hasta que punto las personas pueden influenciar el resultado final del servicio a través de alguna forma de participación o articulación de una protesta o reclamo⁶. Pueden existir diferencias sustanciales en los niveles de “exit” y “voice” entre escuelas públicas y escuelas privadas. Esto se debe a que los determinantes de “exit” y “voice” impactan de manera distinta a ambos tipos de escuelas. Entre estos determinantes están: economías de escala, barreras legales a la entrada, barreras geográficas, asimetrías de información, entre otras. En general mayores niveles de “exit” y “voice” parecen estar presentes en las escuelas privadas lo que garantiza mayores niveles de rendición de cuentas.

Las instituciones educativas privadas enfrentan, por lo general, mercados competitivos y para competir en dichos mercados los responsables de la administración de las escuelas suelen tener un elevado nivel de control sobre el proceso productivo y la asignación de los insumos, en particular en lo referente a la vinculación y desvinculación de los docentes. Por otro lado, gran parte de las escuelas privadas enfrentan fuertes incentivos para retener a sus estudiantes, dado que sus ingresos y la propia sobrevivencia de las escuelas dependen de ello. Consecuentemente suelen ser más flexibles que las escuelas públicas en su capacidad para acomodarse a nuevas demandas o desafíos.

Las escuelas públicas por el contrario, son parte del sector público, y tienden, por lo tanto a asimilar sus características, arreglos organizacionales y cultura institucional a los del sector público en este sentido, los funcionarios de

⁶ Exit and Voice son conceptos introducidos por Albert Hirschman (1970) en su discusión sobre la forma en que los consumidores podían tratar con el deterioro en la calidad de los productos y servicios.

las escuelas (profesores y directores fundamentalmente) son parte de una gran burocracia sujeta a complejas presiones políticas y operando mucho más de acuerdo a reglas políticas que a reglas económicas. Una complejidad adicional es que tanto directores como profesores de las escuelas públicas tienen poco control sobre los insumos del proceso educativo. Adicionalmente el proceso de toma de decisiones en las escuelas públicas parece ser mucho más complejo y discrecional que el proceso de toma de decisiones en muchas escuelas privadas.

Bibliografía

- Birdsall, N. y James, E. (1990): "Efficiency and Equity in Social Spending. How and Why Governments Misbehave". Working Paper. The World Bank.
- Carnoy, M. y McEwan, P. (1997): "Public Investments or Private Schools? A Reconstruction of Educational Improvements in Chile", Stanford University (mimeo).
- Campbell, D. (1995): "Incentives: Motivation and the Economics of Information" Cambridge University Press, Cambridge.
- Chubb, J. y Moe, T. (1990): "Politics, Markets, and America's Schools", The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Cohen, D. y Farrar, E. (1977): "Power to the Parents? The Story of Education Vouchers", *The Public Interest*, v.48: 72-97.
- Elmore, R. (1996): "Getting to Scale with Successful Educational Practices". En S. Furlman y J. O'Day (des.): "Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that Work", Jossey-Bass, San Francisco, pp.249-329.
- Gajardo, M. (2000): "Educación: ¿Asunto de Todos?". Reunión de Expertos: El Futuro de la Educación en América Latina organizado por UNESCO, Santiago de Chile.
- Grindle, M. y Thomas, J. (1991): "Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries", Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- Grindle, M. (2000): "La paradoja de la reforma educacional: Pronosticar el fracaso y encontrarnos con el avance": Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hanushek, E. (1986): "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools", *Journal of Economics Literature*, v.24: 1141-77.
- Hanushek, E. (1995): "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries". *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, No. 2.
- Hirschman, R. (1969): "Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms and Organizations". Harvard University Press, Harvard.
- Hoenack, S. (1994): "Economics, Organizations and Learning: Research Directions for the Economics of Education". *Economics of Education Review*, v. 147-62.
- Holmstrom, B. y Milgrom, P. (1992): "Multi-task Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design". *Journal of Law, Economics and Organization*.
- Hoxby, C. (—): "Evidence on School Choice: What We Learn from Traditional Forms of School Choice in the U.S.".
- Inter-American Development Bank (1996): "Economic and Social Progress in Latin America: Making Social Services Work", Washington, D.C., pp.235-329.
- Larrañaga, O. (1994): "Reformas a la Educación: Una tarea urgente". En F.Larrañ, Chile hacia el 2000, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.

- Murnane, R. (1985): "Comparisons of Public and Private Schools: Lessons from the Uproar", *Journal of Human Resources*, v.20: 263-67.
- Murnane, R. (1986): "Comparisons of Private and Public Schools: The Critical Role of Regulations" En D. Levy (de.), "Private Education: Studies in Choice and Public Policy", Oxford University Press, New York.
- Murnane, R. y Cohen, D. (1986): "Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Some Merit Pay Plans Fail and a Few Survive", *Harvard Educational Review*, v.56, No.1: 1-17.
- Paul, S.(1991): "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Capture". PPR Working Papers, 614, Banco Mundial.
- Savedoff, W. (1997). "Social Services Viewed Through New Lenses: Agency Problems in Education and Health in Latin America". Working Paper R-318. Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Vargas, J. (1999): "El rol de los incentivos docentes", en "Educación Particular Subvencionada: Un Aporte a la Modernización de la Educación Chilena", Corporación Nacional de Colegios Particulares, Santiago de Chile.
- Witte, J. (2000): "The Market Approach to Education: An Analysis of America's First Voucher Program", Princeton University Press, Princeton, N.J.
- World Bank (1995): "Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review", The World Bank Group, Washington, D.C.

II

Casos Nacionales:
El sector privado en cuatro países
latinoamericanos

(Des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina*

Alejandro Morduchowicz (**)

Introducción

La importancia de las escuelas privadas en la Argentina contrasta notablemente con el escaso espacio que se le ha dado en las investigaciones educativas locales. Curiosamente, su expansión cuantitativa y las medidas de política educativa que antecedieron y acompañaron su crecimiento llevan varias décadas.

Esto no resulta extraño si se considera la disparidad de criterios y confusión respecto del significado del concepto privatización aplicado al sector educativo. Así, por ejemplo, los sectores más críticos del proceso de reforma de la última década en el país lo catalogaron como privatizador. Paradójicamente, en este caso el gobierno retomó un papel activo en la formulación e implementación -con una fuerte presencia estatal- de políticas educativas de índole estructural tras décadas de relativa inercia.

Más allá de estas críticas, si ha habido una tendencia a la privatización en la educación argentina, ésta se estaría remontando a un proceso iniciado hace poco más de medio siglo y poco tendría que ver con la reforma educativa reciente. La privatización en el país no se puede encuadrar en las formas *tradicionales* en que se ha venido discutiendo el fenómeno: no hay subsidios a la demanda (del tipo *voucher*), no se han contratado empresas con fines de lucro para que se hicieran cargo de la prestación del servicio o parte del mismo, lo más parecido a las escuelas charter son unos establecimientos que forman parte de una experiencia tan pequeña que ni siquiera se puede caracterizar como piloto y, menos aún, se han vendido o transferido activos al sector privado.

(*) Este trabajo se basa extensamente en Morduchowicz, A. (coord.); Marcón, A.; Iglesias, G.; Andrada, M.; Pérez, J.; Campán, V., y Duro, L.: *La educación privada en la Argentina: Historia, Regulaciones y Asignación de Recursos Públicos*. Buenos Aires, 1999. Trabajo no publicado.
Una vez más, debo agradecer la lectura y valiosos comentarios de Myrian Andrada, Gustavo Iglesias y Atilio Marcón.

(**) Economista. Docente y consultor del Instituto Internacional de Planificación Educacional (IIFE), UNESCO, Buenos Aires.

El fenómeno se encontraría más cercano a lo que se puede denominar *privatización espontánea* (Vedder, 1996) que se aplica a cambios en las preferencias de la demanda. No obstante, como se verá, este proceso no ha sido ni tan claro ni tan puro y tampoco es posible afirmar si los cambios en las preferencias no fueron inducidos o, al menos, facilitados. Más bien, de un modo consecuente con otros aspectos de su sociedad y economía, el país ha seguido una forma híbrida de privatización de la educación: en función de ello, en principio, y ante la ausencia de una denominación mejor, la caracterizaría como cuasi espontánea. Es decir, como resultado de una mezcla de presión de la demanda y políticas desregulatorias y de financiamiento favorables a ese tipo de servicio.

Este trabajo tiene por objetivo: a) sintetizar los hitos más sobresalientes de ese proceso y, b) repasar algunos de los rasgos más significativos de la oferta y demanda educativa privada del país. Para ello, se encuentra dividido en tres partes. La primera dimensiona cuantitativamente al sector y reseña algunas de las políticas que lo tuvieron como principal beneficiario durante los últimos cincuenta años. La segunda, se refiere a los dos instrumentos que gobiernan las relaciones entre el Estado y las escuelas privadas en el ámbito local: el financiamiento público a esos establecimientos y las regulaciones sobre su funcionamiento. La tercera, por último, considera al sector a la luz de las dimensiones de equidad, eficiencia, libertad de elección y cohesión social propuestos por Levin (2000) para analizar la contribución o impacto que tienen las formas no-estatales de prestación del servicio y demás propuestas de asignación mercantil de recursos.

I. Características generales y evolución del sector

Su importancia en la actualidad

En la Argentina, uno de cada cuatro alumnos concurre a establecimientos privados no universitarios. Cerca de la mitad de estos estudiantes asiste al nivel primario, una tercera parte al nivel medio y el resto al inicial y al superior no universitario. La distribución de esos estudiantes entre las provincias no es homogénea: el grupo que forman las más desarrolladas concentra el 80% del total del país. A su vez, dentro de éstas, la ciudad de Buenos Aires es la que tiene la mayor participación de alumnos en escuelas privadas (el 50%); le siguen en orden de importancia Córdoba, la provincia de Buenos Aires y Santa Fe con alrededor del 30% cada una.

A medida que se avanza en los niveles educativos se observa una mayor tendencia hacia el consumo de la educación brindada por el sector privado. En el nivel superior no universitario se localiza la mayor participación de la matrícula privada. Le sigue el nivel medio y luego el primario. La única excepción la constituye el nivel inicial, con un porcentaje que lo ubica entre el nivel medio y superior no universitario. Esto último se debe, en gran medida, a la escasez de oferta estatal para ese nivel. Por su parte, para el conjunto del sistema, más de la mitad (57,1%) de los alumnos que estudian en escuelas privadas concurre a establecimientos católicos (no se dispone de la información correspondiente a otros cultos religiosos).

Cuadro 1. Indicadores relevantes de la Educación privada

	Estatal	Privado
Participación de la matrícula por nivel de estudio (1998, en %)		
Total no universitario	75.3	24.7
Inicial	71.1	28.9
Primario	78.9	21.1
Medio	72.0	28.0
Superior No Universitario (Terciario)	60.8	39.2
Promedio alumnos/ establecimiento por nivel (1998, en unidades)		
Primario	221	304
Medio	516	251
Participación de la matrícula en establecimientos católicos respecto al total del sector privado por nivel (1996, en %)		
Primario	—	62.9
Medio	—	55.4
Recursos por alumno por nivel de estudio (en \$, año 1996)		
Primario	1,112.3	1,219.1
Medio	1,464.1	1,731.4

Fuente: Morduchowicz *et al* (1999).

La matrícula privada asiste a casi 11.500 instituciones educativas (25% del total). Nuevamente, la dispersión entre provincias y niveles educativos es significativa: por ejemplo, en el nivel medio de la ciudad de Buenos Aires, el 73% de sus escuelas son privadas y, en el otro extremo, en la provincia de Formosa, sólo el 10% corresponde a ese sector.

A su vez, de los poco más de 2.360.000 alumnos del sector privado, el 26,5% estudia en establecimientos que no reciben ningún tipo de subsidio por parte del Estado, el 44,6% en los que reciben subsidios del 100% de su nómina salarial y el resto asiste a escuelas que se encuentran financiadas por el Estado en forma parcial.

La participación de establecimientos subsidiados dentro del total de escuelas privadas disminuye a medida que se avanza de nivel: el mayor porcentaje de alumnos que estudia en escuelas que reciben subsidios totales o parciales se ubica en el nivel primario e inicial con el 75%, seguido por los niveles medio y superior no universitario con el 70,6% y el 64% respectivamente.

Esos subsidios representan aproximadamente el 13% del total del presupuesto educativo de las provincias. De este monto, el 85% se destina a los establecimientos de los niveles primario y medio.

Para el promedio, estas asignaciones representan el 40% de los recursos de las escuelas de gestión privada: el resto corresponde al pago que realizan las familias en concepto de aranceles, contribuciones, etc. (se está aludiendo al promedio, debe tenerse en cuenta que poco más de una cuarta parte de la matrícula asiste a escuelas no subsidiadas y que un 30% recibe subsidios parciales a sus nóminas salariales solamente). Asimismo, la contribución pública en este sector es más alta en el nivel medio.

Del total de los recursos de este sector para el nivel primario y medio, casi el 60% se destina al pago de salarios, el 25% a los gastos necesarios para el mantenimiento y funcionamiento de las instituciones, como luz, gas, reparaciones, artículos de limpieza, equipamiento, etc. Este porcentaje estaría reflejando la diferente capacidad para financiar recursos materiales que tienen respecto de sus pares estatales donde, salvo excepciones, esa proporción es muy baja. El porcentaje restante corresponde a las utilidades de los propietarios de los establecimientos.

Por último, los recursos con que cuenta el sector privado por alumno son muy heterogéneos. Sin embargo, el gasto por alumno en el sector estatal para el total del país se encuentra por debajo de los recursos recibidos por todo concepto por el sector privado, tanto para el nivel primario como para el medio. En el nivel primario, en los establecimientos de gestión privada, se obtiene un 16% más de recursos por alumno y en el nivel medio, el ingreso privado por estudiante es un 18% mayor que el gasto estatal.

Su expansión

En los últimos cincuenta años, la enseñanza privada, en las distintas modalidades y niveles del sistema educativo, alcanzó un gran desarrollo en el país al amparo de un proceso de consolidación de la libertad de enseñanza. La aceptación de títulos habilitantes o supletorios para el ejercicio particular de la enseñanza, la modificación de las condiciones de trabajo y la estabilidad del personal docente en los institutos particulares, la validez de los títulos otorgados a sus alumnos, la fiscalización de esta oferta educativa a cargo de organismos estatales creados especialmente para ello y la regularidad en el otorgamiento de las subvenciones económicas constituyen, entre otros, elementos claves en el crecimiento y consolidación de los servicios educativos de gestión privada.

Este proceso estuvo acompañado o fue generado a partir de la sanción, aplicación y, en algunos casos, derogación de un conjunto de leyes nacionales, decretos presidenciales y resoluciones ministeriales que confirieron legalidad y legitimidad a la libertad de enseñanza.

Quizás, el primer gran hito en este proceso fue la ley¹ que, en 1947, sistematizó e institucionalizó el subsidio estatal a la educación de gestión privada. Esta norma tuvo su origen *formal* en la necesidad de compensar a ese sector por la conquista gremial de salarios mínimos que el Estado reconoció a sus docentes. Tal es así que durante los cuarenta años posteriores a su inicio, éste siguió siendo el argumento consignado en toda la normativa sectorial nacional; cuya *ley madre* sigue vigente en la actualidad.

Hasta ese año los aportes estatales a la educación privada habían sido esporádicos, no sistemáticos. Su obtención se vinculaba más a la capacidad de “gestión” de los beneficiarios ante las autoridades políticas y a su voluntad, que a la existencia de mecanismos institucionalizados de co-financiamiento estatal a ese sector.

A partir de la ley dictada en 1947, además de disponerse las condiciones y requisitos por los cuales esas escuelas se hacían acreedoras al subsidio estatal, se estableció para el personal de todas las instituciones educativas de gestión privada el derecho, entre otros, a la estabilidad en los puestos de trabajo y a un salario mínimo para el personal docente no inferior al 60% del sueldo nominal que, a igualdad de condiciones (especialidad, tarea y antigüedad), percibía el personal de los establecimientos estatales.

Recién a principios de los noventa, con la finalización del proceso de provincialización de los servicios educativos dependientes de la órbita nacional,

¹ Se trata de la Ley 13.047.

se aludirían razones de orden más estructural en sustento de la ayuda estatal. Entre otras, la libertad de elegir, enseñar y aprender. Es interesante apuntar que esos argumentos fueron esgrimidos por el Estado Nacional en el preciso momento histórico en el que terminaba de desvincularse de, al menos, el financiamiento de los establecimientos.

En otras palabras, a partir de 1991 la *dificultad o imposibilidad* de los establecimientos privados de afrontar la equiparación salarial exigida por el Estatuto Docente dejó de ser el argumento que justificaba la contribución estatal y, consecuentemente, ya no se requería que tal dificultad se “demuestre”.

Resulta indiscutible que la libertad de elección y la libertad de enseñanza consagrados por la Constitución Nacional son motivos y fines más *sólidos, estructurales e inexorablemente mandatorios* que la mera dificultad para pagar una equiparación salarial; no obstante, estos argumentos estaban disponibles en la Constitución Nacional con anterioridad al año 1991 y, sin embargo, nunca habían sido, siquiera, mencionados.

En este sentido, resultaría verosímil leer esta rectificación en términos de un giro en la *razón de ser* de los subsidios a la educación privada y, consecuentemente, indicativo de un cambio mayor en el sistema de financiamiento de la educación pública de gestión privada.

A partir de 1991 se incorporó la posibilidad de cobrar contribuciones para “*solventar el costo de la estructura no-subsencionada*”, estructura que hasta entonces se consideraba, por definición, *no-necesaria* para la prestación del servicio educativo de los planes oficiales.

Cabe señalar que en 1964 se había introducido² la utilización de una serie de pautas que habían definido “*el plantel máximo de personal subsencionable*” (actualmente llamado *Planta Orgánica Funcional*) como parámetro de *eficiencia técnica* para la conformación de la planta docente de los establecimientos privados, de modo que estableció un límite (adicional) al co-financiamiento estatal, ahora, por el lado de la *cantidad de docentes* a subsidiar. Por otro lado, este criterio implicaba poner en pie de igualdad los criterios de asignación de cargos a los establecimientos estatales y de gestión privada.

Nuevamente, en forma independiente de cuál haya sido el objetivo perseguido con los cambios introducidos en 1991, esto generaría la *excusa legal* para que muchos de los establecimientos reconocidos como “*gratuitos*” no necesariamente fueran tales (por medio de la sobrevaluación de los costos en concepto de “*gastos mínimos de funcionamiento*” o “*estructura no-subsencionada*”) o, desde otra perspectiva, facilitaría prácticas clientelistas al viabilizar el

² A través del Decreto 15/64.

otorgamiento de subvenciones del 100% a establecimientos que no cumplían la precondition de gratuidad (vía la *idea* de que las cuotas que cobran se destinan a los ítem entrecomillados).

El otro argumento que había sido esgrimido para la regularización e institucionalización de los subsidios estatales en 1947 había sido lo que se consideraba una alta inestabilidad de los docentes de las escuelas particulares. Sin embargo, la información agregada del sector muestra que la cantidad de docentes tanto en el nivel primario como en el medio -aunque con leves oscilaciones- había sido tendencialmente creciente en los años previos. En última instancia, podrían rotar entre distintas escuelas -con los consiguientes efectos pedagógicos y organizacionales, es cierto-, pero desde un punto de vista laboral, el argumento del desempleo no parece ajustarse a la evidencia empírica.

En síntesis, esa Ley podría considerarse como el primer paso hacia la consolidación y expansión posterior del sector. Sobre todo si se atiende a los alcances de la *desregulación* que tendría lugar en los años siguientes.

En efecto, entre mediados de la década del '50 y el año 1960 se verificarían tres grandes hitos en el marco (des)regulatorio al sector privado. El primero sería la eliminación de los exámenes finales ante tribunales mixtos para cada materia del plan de estudios que, hasta ese momento³, habían sido necesarios para acreditar los estudios del nivel medio de las escuelas particulares. Este requisito sólo lo tenían que cumplir los alumnos que asistían a escuelas privadas y su eliminación implicaría un gran avance sectorial en materia de equiparación del status legal de esos establecimientos con sus pares estatales.

El segundo sería la legitimación de su autonomía por la vía legal ya que se les confirió un completo reconocimiento de funcionamiento como "unidades administrativas técnico-docentes" públicas, aunque de gestión privada. No es una cuestión menor señalar que ésta y la medida sobre los exámenes se dispusieron por decreto, violando, de ese modo, las leyes hasta entonces vigentes.

El tercer hito de ese lustro sería la creación del Servicio Nacional de Enseñanza Privada que constituyó la institucionalización definitiva de un régimen de supervisión separado de las escuelas estatales. Por el tipo de funciones y la cantidad de dependencias a su cargo, prácticamente llegó a ser un ministerio de educación paralelo dentro del propio Ministerio de Educación nacional. En los hechos, las escuelas no sólo lograron mayor autonomía en su funcionamiento sino que lograron mayor autonomía por la vía de los organismos que debían supervisarlas.

³ Como consecuencia de la Ley 934 de 1878.

En síntesis, con posterioridad a la conformación del Estado Nacional a mediados del siglo diecinueve, el sector evolucionó desde una hiperregulación inicial a una asimilación a las escuelas estatales -no sólo respecto de la acreditación de sus títulos del nivel medio sino en lo que respecta a sus sostenibilidad financiera-. En qué medida influyó esto en el desarrollo cuantitativo de las escuelas privadas es casi un ejercicio contrafáctico. Un análisis de regresión convencional seguramente arrojaría que la incidencia de las medidas adoptadas a fines de la década del cuarenta y durante la década siguiente fue casi de un ciento por ciento.

En este sentido, la evidencia empírica resulta elocuente: a cada señal de profundización y consolidación de la *asistencia y equiparación estatal*, le siguió una clara expansión de la participación del sector privado en las principales variables educativas (alumnos, docentes y establecimientos).

La información reconstruida en Morduchowicz *et al.* (1999) muestra claramente la declinación constante de la importancia del nivel primario privado hasta la década del cuarenta. A partir de allí, comenzaría una expansión constante en su participación dentro del sistema educativo argentino; sobre todo, durante la década del cincuenta y del sesenta. En términos absolutos, en sólo cuarenta años (entre 1958 y 1998) la matrícula de este nivel y sector casi se cuadruplicó (de 289.000 alumnos pasó a casi 1.123.000). La del sector estatal también creció pero sólo a la mitad de esa tasa.

En cuanto al nivel medio privado, si bien tuvo una participación tendencialmente creciente a lo largo del siglo, en los veinte años que siguieron a 1950 quintuplicó su matrícula. Aún más, la tasa de crecimiento fue superior a la manifestada, en el mismo período, en el nivel primario. Si esta evolución no tuvo los mismos efectos en la proporción de la matrícula del nivel medio privado dentro del total (como sí lo tuvo el crecimiento de la cantidad de alumnos del primario) fue porque en la segunda mitad del siglo veinte, de modo similar a otros países de la región, se produjo una expansión sin precedentes en el nivel medio del sector estatal.



Fuente: Morduchowicz *et al.* (1999).

Por eso, dado el aumento de la demanda privada en ambos niveles educativos, no es difícil caer en la hipótesis del orden de causalidad entre los cambios en las regulaciones y el desarrollo sectorial. Sin embargo, como es usual, conviene interpretar con cautela los datos estadísticos. No tenemos respuestas concluyentes, pero es posible conjeturar diversos motivos -creemos que concurrentes-, en esa evolución. Atribuir todo o gran parte de la expansión de las últimas décadas a la asimilación a las escuelas estatales y a su casi simultánea *desregulación*, implicaría hipotetizar que la pérdida de importancia, por ejemplo del nivel primario, durante la primera mitad del siglo veinte se debió a la hiperregulación. Pero, probablemente, esta larga declinación se deba más a la fuerte expansión del sector estatal a lo largo de ese período; más aún si tenemos en cuenta que nos estamos refiriendo a la participación relativa. Porque esa caída no supuso una pérdida de matrícula del sector privado sino, más bien, todo lo contrario. Nada más que la cantidad de alumnos que asistían a las escuelas estatales del nivel primario creció a una tasa muy superior a los estudiantes que concurrían a establecimientos privados durante esa época.

Por lo tanto, dado que la expansión del sector privado comenzó unos años antes de la asignación sistemática de subsidios públicos a esas escuelas y los grandes cambios ocurridos en el marco regulatorio de la década del cincuenta, bien podría pensarse que existió una presión inicial (no necesariamente explícita) de la demanda. O, más probablemente, la percepción de la posibilidad de captar una porción de la matrícula que dio lugar, por lo tanto, a una presión desde la propia oferta para: a) liberar de restricciones a la atracción de

mayor cantidad de alumnos y, b) para garantizar la sustentabilidad financiera del sector.

Independientemente de si la oferta salió a crear su propia demanda o si esta última estaba pujando por ingresar al sector privado; la evidencia regulatoria y cuantitativa muestra una simultaneidad notable. No obstante, una vez más, surgen varios interrogantes sobre las posibles causas de estos hechos. En primer lugar, podríamos preguntarnos por qué el Estado *retrocedió* como lo hizo. Casi con naturalidad, en la medida que los cambios comenzaron a producirse a fines de la década del cuarenta, la respuesta posible hay que buscarla en la historia política propiamente dicha del país, las relaciones del gobierno justicialista con la Iglesia, etc. Mirado desde el sector privado, también podríamos preguntarnos si los cambios de la segunda mitad del siglo veinte no fueron el resultado del paulatino avance y recuperación de antiguos derechos perdidos durante la expansión de la escuela estatal.

En segundo lugar, quizás más desafiante aún sea interrogarse sobre el *repentino* cambio en la demanda. En otras palabras, hasta mediados de siglo podría pensarse en un alumnado que, en forma más o menos estable y por convicciones religiosas, culturales, etc., concurría a escuelas privadas. El salto en la tasa de crecimiento posterior estaría indicando un cambio en la composición de la matrícula debido a la incorporación a escuelas privadas de sectores que antes no la consideraban como una opción.

Entre las posibles causas de ese comportamiento por parte de las familias las hipótesis son numerosas. Podríamos pensar desde un mejoramiento de la calidad de la oferta privada hasta, incluso, la salida de sectores medios de la escuela estatal (prematuramente) insatisfechos con la calidad de la oferta de este sector. Más allá de si esto fue efectivamente así o una percepción de ese entonces, estamos pensando en la teoría de los “ciclos del comportamiento colectivo” sugerida por Hirschman (1986), en los que se suceden en forma pendular el interés privado y la acción pública.

En la Argentina, el avance progresivo en la expansión e incremento de los beneficiarios y el monto de esa contribución definen un hilo conductor que, más que constituir la consecuencia del crecimiento del sector, explicaría sus causas. En perspectiva, la dinámica sectorial confirma la validez de la noción de las regulaciones como *señales* -además de su función normativa propiamente dicha-. Más allá de los aspectos formales, el contenido objetivo de las políticas estatales implementadas en el sector, lejos de responder a la lógica (original) *compensatoria*, ubicaron al Estado en una posición de claro liderazgo en la generación de las condiciones para el crecimiento del sector. Aún más, desde un punto de vista estrictamente económico, contra quienes

argumentan sobre el supuesto monopolio que es la educación estatal, podríamos señalar que ha sido el propio Estado el que ha venido subsidiando y desregulando a las escuelas privadas para que *compitan* con él. Ateniéndonos a la evidencia empírica, el sector privado ha sabido aprovechar sobradamente esta posibilidad.

II. Los Instrumentos

El movimiento a favor de la introducción de mecanismos de mercado en el sector educativo disparó una serie de interrogantes y no pocas investigaciones que, hasta hace unos lustros, no llamaban mayormente la atención de los analistas. Entre las preguntas, quizás la emblemática sea la que se refiere a cómo o qué mecanismos intervienen en la elección de una escuela por parte de los alumnos o de sus padres. Entre los estudios, los más emblemáticos, probablemente, sean los que abordan la educación privada.

Entre estos últimos, los más abundantes son aquéllos que, desde distintas perspectivas, comparan *resultados* en el aprendizaje según los establecimientos sean de gestión estatal o privada. Como no puede ser de otro modo, este criterio plantea innumerables cuestiones y, la principal de ellas, atañe a las causas de las brechas halladas en uno y otro tipo de escuela. Más allá de los indicadores elegidos para compararlas -es decir, los resultados de pruebas estandarizadas de aprendizaje o tasas de eficiencia interna educativa-, una de las respuestas más frecuentes remite a sus diferencias organizacionales. Por ejemplo, la flexibilidad en la conformación del equipo docente que tienen las escuelas privadas y que no poseen las estatales. Naturalmente, ésta no es la única respuesta y plantear las cosas en esos términos supondría una sobresimplificación del tema.

Pero en lo que a nosotros respecta, esa situación nos conduce a otro interrogante: ¿a qué se deben esas diferencias organizacionales? Nuevamente, las respuestas posibles se presentan en forma de abanico y, de ellas, sobre las que focalizamos nuestra atención, es en algunos de los instrumentos que vinculan la acción estatal y las escuelas privadas. En líneas generales, estos instrumentos pueden agruparse en tres grandes categorías: los referidos al financiamiento, los que atañen al gobierno y funcionamiento del sector privado educativo y los que comprenden a los servicios de apoyo a esas escuelas.

En lo que sigue repaso solamente los dos primeros instrumentos: el de la asignación de recursos públicos y el de las normas sobre el funcionamiento de las instituciones escolares privadas. En cuanto a los servicios de apoyo, no

hay mucho para decir salvo que son prácticamente inexistentes tanto en las escuelas privadas como en las estatales. En este agrupamiento, Levin (2000) incluye, por ejemplo, transporte escolar e información. Brevemente, su ausencia en ambos sectores impacta limitando el ejercicio efectivo y generalizado de la libertad de elección de la escuela por parte de las familias; al menos, de aquéllas que carecen de los recursos culturales y económicos para hacerlo. Este punto no es menor en la medida que condiciona no sólo la cantidad de estudiantes que acceden a la educación privada (y a determinado tipo de oferta estatal) sino, tanto o más importante, la composición de la demanda en términos de sus características socioeconómicas y culturales.

Entonces, la ausencia de uno de esos instrumentos y las características de los otros dos, permiten configurar un cuadro de situación sobre el perfil y la respuesta de la demanda y la oferta educativa del sector.

Financiamiento: la asignación de recursos públicos

Finalizada la provincialización del servicio educativo en 1994, la asignación de recursos públicos a la educación privada pasó a depender de los Estados Provinciales y, por ende, quedó enmarcada en las distintas leyes provinciales de educación y, cuando no las tienen, en las regulaciones nacionales heredadas.

Naturalmente, la transferencia de los servicios educativos de la esfera nacional a la provincial implicó, en este sentido, la multiplicación de los marcos normativos y, por ende, los criterios de asignación de recursos; no obstante, cabe señalar que existen diversos elementos comunes en las leyes de las distintas provincias que hacen que esa multiplicidad de instrumentos normativos resulten analíticamente abordables en forma agregada. Esto se explica en parte por su origen común en la normativa nacional.

Así, en todos los casos se describen una serie de condiciones y requisitos que deben reunir las instituciones educativas de gestión privada a efectos de, en primer lugar, ser reconocidas como *incorporadas a la enseñanza oficial* y, por el otro, hacerse acreedoras del derecho de recibir, de parte del Estado, un subsidio o subvención por los servicios educativos impartidos; que, también en todos los casos, debe ser aplicado al pago de salarios del personal aprobado en función de la normativa de cada provincia.

Desde un punto de vista analítico se pueden diferenciar, esquemáticamente, dos etapas o estadios en el *proceso* de la asignación de subsidios, comunes al conjunto de provincias:

En primer lugar, e independientemente de la forma que cobra el procedimiento administrativo, el proceso se inicia con la identificación del (establecimiento) beneficiario del eventual aporte estatal o, si se quiere, con la evaluación de la solicitud presentada por una escuela.

El establecimiento debe cumplir un conjunto de requisitos. En general, y según cada provincia, la normativa suele consignar, por ejemplo, que la asignación de subvenciones se hará tomando en consideración “las características económicas de la zona y de la población escolar”, el “contexto socioeconómico” del establecimiento escolar, su “función social”, las “características cualitativas y cuantitativas de su demanda”, el “tipo de enseñanza impartida”, la “necesidad del establecimiento”, “la aplicación equitativa, racional y eficiente de los recursos”, la finalidad de la institución en términos de lucro, etc.

Una vez identificado como destinatario del aporte estatal, la siguiente etapa consiste en la determinación del monto de esa contribución. A tal efecto,

- a) En primer lugar, se contempla un conjunto de aspectos para determinar la *participación del aporte estatal* en el sostenimiento del costo de la planta docente de la institución educativa. En tal sentido, al menos en teoría, se deberían evaluar especialmente las características socioeconómicas de la población escolar atendida por la escuela y el monto de los aranceles que cobra el establecimiento, en función de lo cual se determina el porcentaje de contribución estatal. Una vez establecido dicho porcentaje respecto de la planta docente,
- b) El monto absoluto surge de la aplicación de ese porcentaje al costo salarial (calculado sobre la base de los salarios de los docentes estatales) de la Planta Orgánica Funcional aprobada para tal institución, la cual se determina en forma análoga a las correspondientes a los establecimientos estatales, es decir, a partir de la cantidad de alumnos, secciones, nivel educativo impartido, zona de emplazamiento (urbana, rural, periférica, de montaña, etc.), modalidad educativa, cantidad de turnos, tipo de jornada y el conjunto de componentes remunerativos vinculados a cada docente en particular, es decir, antigüedad, salario familiar, etc.

Del contraste de las distintas normas provinciales se destacan dos puntos que impactan en la determinación del porcentaje de subvención estatal: a) la *inexistencia de fórmulas o indicadores objetivos* que permitan parametrizar los criterios rectores (enunciados en las leyes respectivas) para la asignación de subsidios a la educación pública de gestión privada y; b) la *inconsistencia en la instrumentación* de la asignación de recursos.

Con relación al primer punto, resulta llamativa la brecha que separa los criterios rectores de la asignación de recursos y los parámetros establecidos a efectos de su instrumentación. Por ejemplo, suele consignarse que la asignación de subvenciones se hará tomando en consideración distintos aspectos vinculados al concepto de equidad, tales como el “contexto socioeconómico” del establecimiento escolar, su “función social”, las “características cualitativas y cuantitativas de su demanda”, etc. Sin embargo, ninguna norma explícita que variables y/o parámetros deben utilizarse como indicadores para la instrumentación de estos criterios. De esta forma, la interpretación e implementación de las regulaciones queda librada -en el mejor de los casos- al buen criterio e idoneidad de la autoridad de aplicación (de turno).

Por otro lado, en lo que se refiere a la *inconsistencia en la instrumentación*, si bien en todos los casos se utiliza el arancel o cuota que cobran los establecimientos como parámetro de *equidad* para el otorgamiento de subsidios (a mayor cuota, menor porcentaje de subsidio), al analizar la relación que en la práctica se establece entre los montos de las cuotas y los correspondientes porcentajes de subvención, se advierte que no existe consistencia entre el objetivo buscado con la elección del parámetro (la cuota) y el resultado obtenido de su aplicación. En otras palabras, la relación que se establece entre el monto de la cuota y la contribución del Estado (al financiamiento del establecimiento) no siempre es unívoca o proporcional.

Adicionalmente, esto se ve favorecido -en la práctica- por los espacios que la normativa deja abiertos a la discrecionalidad del administrador y, así, el mapa de asignación de recursos, lejos de responder a cualquier criterio de eficiencia y/o equidad (enunciados en las normas), cobra forma haciendo abstracción de los mismos y, más bien, se explica a partir de las falencias aquí aludidas. Esta observación es, contrariamente a lo que el rigor técnico suele arribar, válida -en mayor o menor medida- para todas las provincias. Veamos esto con más detalle.

Existen tres cuestiones cruciales que en la generalidad de casos resultan distorsionantes en términos de eficiencia social y equidad, invalidando, en muchos casos, o contraviniendo, el *espíritu de la ley* que reglamentan:

- i) La determinación de los *montos absolutos de cuotas* a los que les corresponde el mínimo y máximo porcentaje de subvención;
- ii) La (falta de) proporcionalidad entre los rangos de cuotas y los respectivos porcentajes de subvención, y,
- iii) Relacionado con los dos puntos anteriores, la (in)equidad en el aporte total por alumno, es decir, la suma de la subvención estatal y la cuota pagada por los padres, para todos los rangos de cuotas.

Montos Absolutos de cuotas

La determinación del monto de cuota a partir del cual el aporte estatal se hace cero, es decir, el monto máximo más allá del cual no se reconoce el derecho a percibir subvención del Estado, define, implícitamente, la *divisoria* entre los establecimientos privados que prestan un servicio análogo al prestado por los estatales, respecto de: a) aquellos que brindan un tipo de educación *cuali o cuantitativamente* diferenciada, no accesible para todos los sectores socioeconómicos o, b) los establecimientos de gestión privada *con* fines de lucro.

En el primer caso, la cuota estaría reflejando el costo de la prestación de un servicio diferenciado, cualitativa o cuantitativamente, cuyo subsidio implicaría la asistencia *estatal* a la profundización de las desigualdades sociales, lo cual contradice los principios (en términos de igualdad de oportunidades) cuyo cumplimiento exige la ley. El segundo caso es más claro aún: la cuota refleja el (legítimo) afán de lucro empresarial pero, aquí, el aporte estatal implicaría el *financiamiento público de un beneficio privado*, lo cual vulnera el principio de justicia distributiva consagrado, además, por las leyes vigentes (empezando por la Constitución Nacional).

Proporcionalidad

En muchos casos se advierten asimetrías entre los porcentajes de subvención y los montos de aranceles o cuotas que cobran los establecimientos, lo cual incide negativamente en la equidad de la aplicación de esos recursos.

Tomemos, por sólo considerar un caso, la escala de asignación de subsidio estatal por categoría de establecimientos de la Provincia de Buenos Aires. En el Cuadro 2 se presenta la categorización del establecimiento en función del arancel anual cobrado por la escuela; a su vez, se presenta el porcentaje de subsidio estatal que se asigna a cada categoría. Como puede observarse, la diferencia en términos de porcentaje de subsidio entre las categorías A y B es, entre extremos, de -30% (es decir, los 30 puntos porcentuales de diferencia 100 y 70), sin embargo, esta reducción del 30% habilita un aumento superior al 200% en el monto del arancel que pueden cobrar las escuelas.

Cuadro 2. Subsidio Estatal por Establecimiento, según Categoría.
Provincia de Buenos Aires.

Categoría según subsidio	Porcentaje de subsidio	Inicial - Primaria Arancel anual en \$	
		Máximo	mínimo
A	100%	152,17	-
B	70-80%	469,13	291,41
C	50-60%	601,16	470,13
D	20-40%	792,91	602,16

Fuente: Resolución 3.538/92, D.G.C. y E., Pcia. de Buenos Aires.

Más notoria es la paradoja que surge de la contrastación de los valores correspondientes a las categorías B y C. En efecto, un establecimiento que cobre un arancel anual de \$469,13 recibirá un subsidio equivalente al 70% de su POF. Si decidiera aumentar la cuota a \$601,16, es decir, un *aumento del 28%*, pasaría de la Categoría B a la C, y recibiría un subsidio del 50% de su planta docente, lo que equivale a decir que recibiría un porcentaje de subsidio un *28% inferior* al que recibía antes del aumento. Hasta aquí, la proporcionalidad se respeta.

La paradoja aparece si ese establecimiento hubiera tenido un arancel de \$291,41, equivalente al mínimo establecido para la Categoría B, con lo cual hubiera recibido un subsidio del 80% de su planta docente, y hubiera decidido aumentar su arancel al mínimo de la Categoría C, \$470,13⁴. Así, habría fijado un *aumento del 61%* en su arancel y, como contrapartida, recibiría, ahora, un subsidio del 60%, es decir, hubiera obtenido una disminución sólo del 25% en el porcentaje de subsidio. En síntesis, según se ubique en uno u otro extremo de la categoría, la co-variación entre el porcentaje de subsidio y el arancel será proporcional o no.

Pero, como se puede observar, la falta de proporcionalidad no termina allí, porque al interior de una misma categoría también existe. Así, por ejemplo, siguiendo con la Categoría B, un establecimiento que decidiera *aumentar*

⁴ Resulta llamativo que los rangos de aranceles se establezcan con dos decimales de precisión, pero que la diferencia entre el máximo de un rango y el mínimo del siguiente (superior) sea de \$ 1 (un peso), y no de \$ 0,01 (un centavo). Tal como queda definido en esa resolución, no pueden determinarse las categorías correspondientes a los establecimientos cuyos aranceles anuales caigan entre el mínimo de un rango y el máximo del siguiente inferior. Por otro lado, resulta también llamativa –en el mismo sentido– la zona gris que se establece entre el monto máximo de la categoría A y el mínimo de la B (el segundo duplica el monto del primero).

su arancel de \$291,41 a \$469,13, es decir, un 61%, debería afrontar una *disminución* del subsidio estatal apenas superior al 12%... Para resumir, un establecimiento de la Categoría C *recibe el 50% del aporte estatal que recibe otro de la Categoría A, pero puede cobrar hasta el 400% del monto de arancel* que perciba el de esta última Categoría.

En términos de equidad, la proporcionalidad en la co-variación del aporte y el arancel es central: si se toma en cuenta que el Estado debe financiar la educación pública de gestión privada en función de las capacidades, debe verificarse que, a mayor capacidad privada debería haber menor contribución pública. Lo cual, en la práctica, significa que a un aumento proporcional de la cuota cobrada por un establecimiento, corresponde una disminución más que proporcional del aporte estatal. El límite de equidad está dado por las variaciones proporcionales de cuotas y aportes, más allá del cual el sistema de asignación se torna regresivo, es decir, aporta (proporcionalmente) más a quienes menos lo necesitan y viceversa.

GASTO TOTAL POR ALUMNO

Otra de las asimetrías se verifica en el gasto total por alumno que el Estado co-financia vía el subsidio. En este caso, los Estados Provinciales suelen incurrir en una *discriminación* opuesta a la que insinúan las respectivas leyes y decretos cuando hacen referencia a conceptos tales como “justicia distributiva”, “justicia social”, “aplicación equitativa de los recursos”, etc.

Al respecto, resulta ilustrativo el siguiente cuadro que presenta, también a modo de ejemplo y para la Provincia de Buenos Aires⁵, los cálculos surgidos de la aplicación de la categorización de establecimientos a una sección hipotética⁶, y que resulta representativa de situaciones que se repiten en la mayoría de las jurisdicciones. Los cálculos surgen de aplicar la normativa al ejemplo de una sección de 30 alumnos a cargo de un docente con un costo salarial de \$500.

⁵ En Morduchowicz *et al.* (1999) se ilustran los casos de otras provincias y las inconsistencias de propuestas de reforma de las normas respectivas.

⁶ No escapa al análisis que se están abstrayendo distintos conceptos de costos (p.e., de mantenimiento edilicio, material didáctico, de personal directivo, auxiliar, etc.); no obstante, esto simplifica el planteo y, si bien su inclusión modificaría algunas magnitudes, no invalida las conclusiones.

Cuadro 3. Ejemplo: Subsidio, Aranceles, Ingresos y Gasto por Alumno.

Categoría	Arancel anual \$	Subsidio %	Subsidio Anual \$ (1)	Ingresos anuales por aranceles \$ (2)	Ingresos anuales totales \$ (3)	Ingreso total por alumno \$ (4)	Subsidio por alumno \$ (5)
A	152,17	100	6.500	4.565,1	11.065,1	368,8	216,7
B Mín	291,41	80	5.200	8.742,3	13.942,3	464,7	173,3
B Máx	469,13	70	4.550	14.073,9	18.623,9	620,8	151,7
C Mín	470,13	60	3.900	14.103,9	18.003,9	600,1	130,0
C Máx	601,16	50	3.250	18.034,8	21.284,8	709,5	108,3
D Mín	602,16	40	2.600	18.064,8	20.664,8	688,8	86,7
D Máx	792,91	20	1.300	23.787,3	25.087,3	836,2	43,3

Nota: (1)=\$500*13*(1 a 0,2, según categoría); (2)=\$152,13*30; (3)=(1)+(2); (4)=(3)/30; (5)=(1)/30.

Fuente: Morduchowicz *et al* (1999).

Aún sin formular ni asumir juicio de valor alguno respecto de cómo deberían reflejarse los conceptos de “justicia distributiva”, “aplicación equitativa de los recursos”, etc. en la asignación de los subsidios -que, en última instancia, atañe a la discusión de la equidad en la distribución de recursos en general, es decir, incluidos los establecimientos estatales-, del ejemplo del Cuadro 2 surge que, si bien el Estado contribuye con un subsidio por alumno que decrece con el aumento del arancel, esa relación entre los distintos valores de ambas variables es errática y contradictoria: de la *Categoría A* a la *B Mínima*, hay un aumento en el arancel del 92%, en tanto el subsidio por alumno disminuye sólo el 25%. Una situación análoga se presenta en el resto de las categorías.

En síntesis, la escala se torna *regresiva y progresiva* en forma alternativa y en magnitudes oscilantes. Paralelamente, y como consecuencia de los puntos anteriores, se tiene que el Estado co-financia un mayor ingreso por alumno en los establecimientos que tienen aranceles más altos, desfavoreciendo -si se tiene en cuenta la restricción presupuestaria-, en este sentido, a los establecimientos de las categorías más bajas, es decir, aquellos que, a priori, atienden a sectores socioeconómicamente menos favorecidos. Por otro lado, resulta obvio que tampoco, ni siquiera como alternativa *subóptima*, iguala el ingreso total por alumno.

Si bien un argumento posible sería que quienes en realidad *hacen la diferencia* son los padres de los alumnos de los establecimientos de las categorías más altas al pagar un arancel mayor, por otro lado, no es menos cierto que el Estado estará contribuyendo con *fondos públicos* al co-financiamiento de esta “desigualdad” y, desde el punto de vista tanto de la eficiencia como de la

equidad, los recursos públicos allí invertidos tienen una relación costo/beneficio o costo/resultado mucho menor a la que se obtendría al aplicarlos a establecimientos que atiendan a poblaciones socioeconómicamente en riesgo.

En forma más directa: dada la existencia de una restricción presupuestaria que impide atender todas las necesidades, el Estado tiene la obligación de aplicar los recursos escasos de modo de atender la equidad y la igualdad de oportunidades definidas por la sociedad y plasmadas en las leyes vigentes y, lo que no es menor, por la propia Constitución Nacional.

Para sintetizar, en términos generales no existen mecanismos que asignen subvenciones *-inter rango-* a los distintos establecimientos: ni en función del aporte de los padres, ni en función de la igualación del gasto total por alumno. Y, por definición, un instrumento semejante es arbitrario y (regresivamente) discriminatorio.

La regulación de las escuelas privadas

En la Argentina los servicios educativos de gestión privada se encuentran sujetos al reconocimiento previo y a la supervisión de las autoridades educativas oficiales independientemente de que reciban subsidios estatales o no. En este sentido, según la Ley Federal de Educación y las distintas normas provinciales, los agentes que tienen derecho a prestar servicio son la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas inscritas en el Registro Nacional de Cultos; las asociaciones, fundaciones y demás entidades con personería jurídica y las personas de existencia visible. Dichos agentes poseen el derecho a crear, organizar y sostener escuelas.

Sus obligaciones son responder a los lineamientos de la política educativa; ofrecer servicios educativos que satisfagan necesidades de la comunidad, con posibilidad de abrirse solidariamente a cualquier otro tipo de servicios y brindar toda la información necesaria para el control pedagógico, contable y laboral por parte del Estado.

Las provincias reconocen la validez de los estudios y los títulos que expidan los establecimientos que, incluso, adoptan y desarrollan planes propios, siempre que estos incorporen los contenidos mínimos vigentes para los servicios educativos estatales.

Las escuelas privadas tienen múltiples regulaciones respecto a las condiciones que deben tener los edificios, los requisitos para la apertura y funcionamiento, etc. Sin embargo, en aspectos sustantivos de su actividad pedagógica, poseen “márgenes de libertad” para el diseño e implementación de su proyecto educativo y ello ha sido así históricamente. Aún más, con el proceso de

transferencia de escuelas del Estado Nacional a las provincias, pudieron mantener sus perfiles institucionales. Las ex escuelas estatales nacionales, en cambio, tuvieron que *adaptarse* a los lineamientos de las políticas educativas provinciales.

En tal sentido, las escuelas privadas poseen mayores márgenes de acción para diseñar una oferta educativa que satisfaga a la demanda escolar y, a su vez, al seleccionar a los docentes pueden hacerlo a partir de su *ideario*. Este último se expresa a través de una serie de principios que representan el marco más amplio a partir del cual la institución construirá su proyecto educativo. No obstante, dicho proyecto debe estar encuadrado dentro de los lineamientos curriculares.

El «ideario» identifica a la propuesta educativa de una escuela privada, en lo que respecta a su dimensión pedagógica: la configuración de las materias a enseñar y una secuencia específica de contenidos educativos y también, en relación con aspectos específicos de su organización. En este último grupo podemos mencionar la forma en que estructura el tiempo y los espacios y la historia o tradición de la escuela. Así, es posible diferenciar «perfiles institucionales», como: escuelas que enfatizan en su ideario el desarrollo de un espíritu deportivo de los alumnos, otras que colocan como primordial entre sus objetivos institucionales afianzar las posibilidades expresivas de los alumnos a través de una metodología particular, etc.

También, a diferencia de las escuelas estatales que están obligadas a recibir en la escuela al docente que la eligió, pueden seleccionar a sus docentes en función del perfil institucional del establecimiento. Según los testimonios recogidos en Morduchowicz *et al.* (1999), en general, los responsables de las escuelas privadas contratan a los docentes que mejor se «adaptan» al proyecto institucional de la escuela, o por la recomendación de colegas ya insertos en el sistema, etc.

Incluso, los propietarios pueden determinar la composición del salario (aunque el básico y el adicional por antigüedad son iguales que los que reciben los docentes estatales), a través de adicionales. Por ejemplo: deciden si descuentan las licencias por enfermedad o no e idean otras formas compensatorias (v.g. *antigüedad institucional*, etc.) que no existen -no pueden existir-, en sus pares estatales. Por eso, en algunas escuelas los salarios están por encima de los que cobran los docentes en las mismas funciones en el sector público. Ese “plus” adquiere diversas modalidades dependiendo de cada escuela. En algunos casos está incorporado al salario, en otros se cobra como adicional por presentismo, en otros como porcentaje sobre los ingresos por aranceles, etc. Sin embargo, aun implementando el mismo tipo de adicional, cada escuela impone de alguna manera sus propias reglas de juego. Por ejemplo, de dos establecimientos que

abonan un plus por presentismo, una puede no tomar en cuenta las ausencias justificadas por enfermedad y la otra puede suceder que descuente el porcentaje proporcional. En cada caso, las condiciones dependen del contrato privado que establece la escuela con sus docentes. En la práctica, entonces, ocurren diversas situaciones.

Además, en algunos casos, el representante legal del establecimiento es quien puede arbitrar los medios para la justificación de las inasistencias. Por lo tanto, existen variadas formas de resolución de situaciones en las escuelas privadas. Esto parece depender, básicamente, de la organización de cada establecimiento.

Nominalmente el régimen vigente para los docentes de escuelas privadas es similar al de sus pares estatales. Sin embargo, en la práctica, las escuelas privadas excepcionalmente conceden licencias sin goce de sueldo por razones particulares y licencias con goce de haberes para perfeccionamiento. La ausencia del docente se percibe como perjudicial para el establecimiento, desde el punto de vista pedagógico y económico y, por lo tanto, la política en general es evitar esas ausencias excepto por motivos insoslayables.

También depende de cada escuela el sistema de control y justificación de las faltas. En algunos casos se exige la presentación de certificado médico expedido por el profesional de la obra social que haya atendido al paciente -ya sea el interesado o familiar-, en otros se justifica el docente mismo a través de una nota con carácter de declaración jurada.

Cuando los docentes no subvencionados solicitan licencias, es el representante legal del establecimiento el responsable de solicitar las constancias correspondientes. Como en el caso de los docentes subvencionados, el representante legal es el que arbitra los medios para la justificación, archivando en la escuela la documentación.

En cuanto a los alumnos, una escuela privada puede determinar las pautas de admisión. Cabe aclarar que esto se encuentra establecido como una de las funciones del Representante Legal (por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires), aunque esto pueda no ser ejercido en la práctica. También pueden elegir el nombre para la institución, con la única restricción de no expresarlo en idioma extranjero, salvo para el caso de figuras de la historia de relieve internacional. En cambio a las escuelas estatales se les «impone» el nombre. No obstante, (nuevamente) en Buenos Aires, por ejemplo, a pesar de existir desde 1985 instancias de participación de la comunidad de la escuela, la decisión final está a cargo del Consejo General de Educación.

Respecto a las dependencias estatales, en tanto organismos técnicos y administrativos responsables de la supervisión de las escuelas, poseen una

estructura interna específica, que a veces se asemeja a un *mini* ministerio de educación dentro de los propios ministerios de educación: las resoluciones y demás normas que emanan de ellas son independientes, en muchos casos, de las regulaciones destinadas a las escuelas estatales. Aun más, algunas veces se emiten disposiciones para ambos tipos de escuelas y, en la práctica, las privadas se rigen por las decisiones definitivas que surgen de las comisiones y consejos específicos de las direcciones de enseñanza privada.

Pero las regulaciones al interior del sector no son uniformes. Las escuelas privadas no subvencionadas poseen mayores márgenes de libertad en la micropolítica escolar: pueden adecuar el receso de invierno y la finalización del ciclo lectivo conforme a sus necesidades, utilizar el edificio escolar en días y horarios diferentes a la semana escolar informando sólo al propietario de la escuela y no deben recurrir a los mecanismos propios de la burocracia escolar. Sin embargo, para el trámite de apertura, estas instituciones deben ser autorizadas por la Dirección General de Cultura y Educación, como por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires. En otros casos -y más allá de si reciben o no subsidios estatales-, las escuelas privadas pueden ser autorizadas por dependencias de *menor jerarquía* como lo es la Dirección de Educación de Gestión Privada. Este es el caso de las escuelas privadas católicas bonaerenses.

En general, los docentes tienen los mismos deberes, se deben ajustar a las mismas incompatibilidades y gozan de los derechos establecidos para el personal de los establecimientos estatales en la medida en que sean compatibles con la naturaleza del contrato de gestión privada, obligaciones y derechos nacidos de la legislación laboral vigente.

La estabilidad en el cargo debe estar condicionada a las mismas causales que determina el Estatuto del Docente en el orden estatal, es decir que los docentes tienen derecho a dicha estabilidad mientras observen una conducta que no afecte a la función y la ética docente y conserve su eficiencia profesional y la capacidad psico-física necesaria para su desempeño. En caso de despido por causas ajenas a las previstas deben aplicarse las normas vigentes correspondientes a la relación de empleo privado.

Cabe señalar que las escuelas que tienen el 100% de subsidio estatal y no cobran arancel están prácticamente en la misma situación de las estatales, ya que no tienen medios para pagar a los mejores ni echar a los que no se *adecuan* al perfil del establecimiento, aunque sí tienen la flexibilidad en la selección y contratación de su personal; situación que, aun así, marca una diferencia sustancial.

La carrera profesional dentro del sector privado se desarrolla sobre la base del *concepto*. El cuaderno de actuación es el único elemento de evaluación

de los docentes en el sector privado. En él se registran las críticas de las visitas a clases por parte del director, las acciones destacadas del docente y observaciones sobre sus condiciones personales y profesionales. Algunos directivos han enfatizado la importancia de este “concepto” en el mercado laboral de las escuelas privadas. Un maestro con un buen concepto puede aspirar a cargos en otros establecimientos. Un mal concepto determina la imposibilidad de acceder a un cargo en una escuela de características similares.

En pocas ocasiones un docente puede acceder a la dirección del establecimiento en el que se desempeñó un tiempo considerable; es decir, no es imposible el acceso, pero los propietarios y representantes legales en general los seleccionan igual que al resto del personal. En la práctica, ocurre que algunos directores ya se han desempeñado en varias instituciones privadas cumpliendo estas tareas.

En general, en el caso de cierre de una escuela privada, o de reducción de cursos o grados, los despidos se producen en función de la antigüedad, es decir del docente que ingresó último a la escuela para atrás. En este caso cobran la indemnización correspondiente, el personal no se «redistribuye o reubica» en otro turno o con otra escuela de similares características.

Los docentes de escuelas privadas no tienen obligación de participar en los cursos que dictan u organizan los ministerios de educación provinciales. Sin embargo, aunque no existe en el sector privado la acumulación de puntaje para la carrera profesional dentro del sector, los maestros -más allá de los estudios que realizan por propia iniciativa- participan de actividades de capacitación que la escuela selecciona por considerarlas importantes para sus objetivos. En muchos casos estas actividades se dictan en centros, universidades o institutos privados y son, por lo tanto, arancelados. No siempre es la escuela la que se hace cargo de los costos: en muchos casos estos corren por cuenta de cada maestro.

Si bien las escuelas privadas reciben la información de cursos ofrecidos por el sector estatal, queda a criterio de cada docente concurrir o no. Sin embargo, las escuelas privadas en el hacer diario de sus tareas, «definen y organizan» su propia oferta de capacitación docente, organizan seminarios y cursos a partir de los temas que los propios docentes y directivos consideran pertinentes y relevantes. Este es otro de los márgenes de flexibilidad organizacional y, sobre todo, de disponibilidad de recursos financieros para hacerlo, de que disponen las instituciones escolares de gestión privada.

En síntesis, el análisis de las normas que regulan las escuelas privadas permiten, por ejemplo, aportar evidencia acerca de sus posibilidades y limitaciones en los márgenes de acción (mecanismos de funcionamiento administrativo, pedagógico, etc.). Claramente, abordar el estudio de la

estructuración del sistema educativo sólo a partir de los textos legales es insuficiente. Investigaciones futuras deberían indagar la forma en que dichas regulaciones se expresan en el actuar diario de las escuelas.

El punto no es menor ya que, por ejemplo, una cosa es observar comportamientos autónomos o libremente diferentes -es decir, en lo que aquí interesa, no pautados por una superestructura- y otra es encontrar que el Estado los permite o promueve. Unas décadas atrás, muy probablemente hubiéramos sostenido que si las escuelas privadas tenían algún tipo de privilegio frente a sus pares estatales, habría que eliminarlos. Señal del cambio de los tiempos, hoy sostenemos que si algunos de esos privilegios explícitamente normados, como la libertad en la conformación del equipo docente, derivan en una mejor calidad o al menos no causan ningún tipo de perjuicio, correspondería extenderlos al universo de establecimientos y no limitarlos sólo a un grupo de ellos.

Estas consideraciones nos permiten resaltar la importancia de incluir en la agenda el análisis de la concreción y puesta en práctica de la normativa, ya que ésta debería definir, o al menos generar, espacios para la toma de decisiones por parte de los actores integrantes de todo sistema; más aún si se visualiza que éstas pueden impactar positivamente en la calidad educativa.

III. Los Criterios

El interés por el estudio de la educación privada tiene su origen en las propuestas mercantiles de reforma en la asignación de recursos a las escuelas tales como la del subsidio a la demanda (por ejemplo, vía *vouchers*). Como otros tantos debates, la secuencia que disparó este planteo se inició como una idea general, le siguió una discusión teórica vigorosa en la que insistentemente se resaltó la inexistencia de evidencia empírica y cuando ésta comenzó a presentarse, resultó contradictoria: de uno y otro lado se pudo mostrar resultados sustentando posiciones totalmente encontradas (a veces, incluso, empleando la misma información). Curiosamente, a medida que se tornan más cuantitativos, los trabajos parecieran adquirir fuertes ribetes ideológicos, apoyándose sólo en estudios que avalan las posiciones de sus autores (Morduchowicz, 2000).

Levin (2000) argumenta que no es posible concluir qué sistema es mejor: si uno orientado hacia el Estado o uno hacia el Mercado. En palabras del autor, esto pareciera depender de las “prioridades o preferencias de audiencias particulares por resultados particulares”. En última instancia, los valores, etc. de cada individuo son los que inciden para que se incline por uno u otro sistema.

En razón de la falta de acuerdo, Levin (2000) propone un esquema de análisis de las propuestas y experiencias existentes para disponer (y ordenar), al menos, la discusión sobre la base de algún denominador común. Ese esquema se basa en las implicancias que pueden tener en cuatro dimensiones: Eficiencia, Equidad, Libertad de elección y Cohesión social.

Ninguna de ellas es superior a la otra. Aun más, la atención focalizada o primacía que los analistas le otorgan a algunas de ellas sin considerar los efectos sobre el resto es, en esencia, la fuente de los desacuerdos y la que explicaría por qué la misma evidencia cuantitativa puede generar conclusiones tan divergentes (Levin, 2000; McEwan, 2000a). Esto no sólo sucede con nuestro sistema de valores. Son las propias políticas educativas o las propuestas de reforma las que pueden derivar en tensiones entre esos criterios haciendo que nuestras opiniones se vuelquen en uno u otro sentido. Así, por ejemplo, es clásico el conflicto existente entre las dimensiones de eficiencia y equidad: una política que persigue la primera puede impactar negativamente en la segunda (y viceversa). Del mismo modo, la ampliación de la libertad de elección podría llegar a afectar la cohesión social (y viceversa) (McEwan, 2000a).

Ante esto, una vez más, quizás el curso de acción más aconsejable sea la reflexión, el análisis empírico de cada una de estas dimensiones y, probablemente recién ahí, la comparación de las ventajas de uno u otro sistema de asignación de recursos. En lo que sigue, repaso brevemente la evidencia (cuando la hay) de cada una de ellas.

Eficiencia

Desde una perspectiva micro analítica, quienes promueven formas de mercado en la asignación de recursos sostienen que las escuelas privadas o los sistemas de subsidio a la demanda producen o se encuentran en mejores condiciones de producir mejores resultados que sus pares estatales. Brevemente, la competencia por alumnos y los incentivos que ella promueve para la obtención de más recursos sería la que obligaría a las escuelas a mejorar la calidad (más allá de cómo quiera o pueda medírsela) del servicio brindado. Esta es una de las dimensiones que más ha sido analizada empíricamente en los últimos lustros y, por lo tanto, donde las diferencias entre las escuelas estatales y las privadas, por ejemplo, encontraron mayores explicaciones.

Para el país se dispone de información y análisis sobre la tasa de repitencia y los resultados en pruebas estandarizadas de aprendizaje. Lamentablemente, no se dispone de análisis comparados de costo-efectividad, sobre todo, con respecto a estas últimas. Veamos, no obstante, la evidencia existente.

Repitencia

En la Argentina existen diferencias muy acentuadas en la repitencia de las escuelas estatales y privadas. Sin embargo, la lectura y análisis de las cifras debe realizarse con cuidado. En las menores tasas de repitencia de las escuelas privadas del país concurren dos hechos: a) estos establecimientos desestimulan la permanencia de los repitentes (los estatales no sólo no pueden hacerlo sino que tampoco pueden impedir su inscripción) y, b) los propios padres suelen retirar a sus hijos cuando la relación costo-efectividad no se encuentra en línea con sus expectativas. Posiblemente, esto contribuya a explicar la asociación (lo que no implica relación de causalidad) encontrada por McEwan (2000b) entre asistencia a escuelas privadas y baja probabilidad de repetir un grado o año de estudio.

Es interesante notar que estas diferencias no son tan marcadas en otros indicadores de desempeño educativo como, por ejemplo, los resultados en pruebas estandarizadas de aprendizaje (hablamos sobre ellas más abajo). Además de las posibles diferencias que pudieran existir entre las políticas que se llevan a cabo en cada provincia (tales como promoción automática, *boletín abierto*, etc.) esto muestra, una vez más, la diferencia que existe en los criterios de evaluación internos a una organización (como lo es la repitencia) y externos a la misma (como lo son esas pruebas).

Por eso, las tasas de repitencia son sólo indicadores que, mirados aisladamente, constituyen una visión precaria de la eficiencia interna educativa (más aún, si lo que se intenta hacer es comparar el sector estatal y el privado). En el caso que nos ocupa, proceder a evaluar a las escuelas con este indicador, por ejemplo, implicaría excluir la ineficiencia del sector privado que no se encuentra reflejada en los porcentajes por los motivos ya expuestos.

Aun así, es un indicador *inevitable* en los análisis y, por eso, lo presentamos aquí. En el nivel primario privado, el porcentaje de los repitentes es poco más del 1% (en el estatal es del 7,2%). El mayor número de recursantes se verifica en el primer grado y disminuye a medida que se avanza dentro del nivel. Asimismo se pueden observar diferencias muy marcadas entre los alumnos de las distintas provincias. A su vez, la tasa de repitencia en el nivel medio privado es del 3,6% y en el estatal del 10,5%. También aquí las mayores tasas (tanto en el sector privado como en el estatal) se manifiestan en los dos primeros años de estudio.

Resultados en las Pruebas de Aprendizaje

En el nivel primario, los resultados en las pruebas estandarizadas de aprendizaje de las escuelas privadas son más altos que los obtenidos en las

estatales en cada una de las provincias con excepción de Chubut, donde los resultados de este último sector son levemente más altos que en el privado.

A su vez, en el nivel medio, el porcentaje de respuestas correctas en el sector privado arroja resultados más altos que en el estatal en todas las provincias. La comparación entre grupos de provincias permite observar que la brecha entre las más y menos desarrolladas es mayor en las escuelas privadas que en las estatales. Además, los resultados en las escuelas privadas de las provincias menos desarrolladas se encuentran por debajo de los obtenidos en las escuelas estatales del grupo de las más desarrolladas.

Por su parte, del total de las provincias, en más de la mitad, los resultados obtenidos en las escuelas privadas se encuentran por debajo del mejor resultado del sector estatal que corresponde a la ciudad de Buenos Aires. En forma más directa, no es inherente al sector estatal la obtención de menores resultados en el aprendizaje. Debe notarse que la comparación es entre provincias del mismo país; es decir, con estándares comunes de logros educativos.

Independientemente de esto último, McEwan (2000b) encontró que las escuelas católicas subsidiadas presentan mejores resultados que sus pares estatales. No obstante, el autor atribuye esos resultados más a características de este tipo de escuelas -por ejemplo, misiones y objetivos con raíces en su orientación religiosa- que a su status de escuelas privadas.

Asimismo, por ejemplo, cuando Llach *et al* (1999) comparan los resultados de las pruebas de aprendizaje de los alumnos pertenecientes a distintos niveles socioeconómicos y diferente nivel educativo de sus padres, tanto para el sector estatal como para el privado, encuentran que las brechas entre ambos sectores en el nivel primario se incrementan a medida que se pasa del nivel socioeconómico más bajo al más alto; lo mismo ocurre con el nivel de instrucción de los padres. A su vez, McEwan (2000b) confirma esta situación para las escuelas subsidiadas no religiosas en las que los resultados son más altos pero el nivel socioeconómico de las familias a las que pertenecen esos alumnos también lo es.

En el nivel medio se mantienen las diferencias a favor de los alumnos que se encuentran en las escuelas de gestión privada. Aunque, en este caso, la distancia que separa los resultados de ambos sectores es muy similar para los distintos niveles socioeconómicos, así como en los diferentes niveles educativos alcanzados por los padres.

Equidad

Interesantemente, el análisis de la eficiencia ya aporta algunos elementos sobre la equidad: quienes pueden elegir y financiar de modo particular su

educación, alcanzan mejores resultados que aquellos que asisten a escuelas públicas gratuitas, más allá de las explicaciones que se puedan brindar para cada caso. Por lo tanto, aquí me detengo en quiénes son los que pueden acceder a uno u otro tipo de educación.

Poco más de la mitad de la matrícula privada se localiza en los tres primeros quintiles de ingreso. Sin embargo, participa con tan sólo el 15% del gasto total de las familias en este sector, mientras que los alumnos del quintil más alto, que equivalen al 26% de la matrícula, participan con el 66%.

Ahora bien, considerando los quintiles de ingreso en forma desagregada, la mayor participación de la matrícula del sector privado respecto del total se encuentra en las familias de mayores ingresos per cápita. Del total de los alumnos pertenecientes a estas familias, la mitad estudia en establecimientos privados no universitarios, mientras que el 8,1% del quintil más bajo (primer quintil), concurre a escuelas de este sector.

En el nivel primario la participación de la matrícula privada se incrementa junto con el aumento del nivel de ingreso per cápita de los hogares, pasando de un 7,5% al 63,9%. Es decir, que por cada estudiante proveniente de las familias de menores recursos que estudian en el sector privado, en los estratos más altos de ingreso, nueve concurren a estos establecimientos.

En el nivel medio, la participación del sector privado es mayor que la del nivel primario en un 13%. Esta variación no es igual para todos los estratos de ingreso. En el primero es en el único caso en el que se verifica un incremento (del 36%). En el segundo se observa una disminución del 18%, mientras que en el quinto quintil es del 8%. Estas variaciones implican una menor dispersión, en términos relativos, entre los quintiles extremos, con una disminución aproximada del 32%.

Cuadro 4. Acceso a la educación privada. Participación de la matrícula privada respecto al total de alumnos de cada quintil de ingreso. Año 1996. En %

Nivel Educativo	Quintil de Ingreso					Total
	I	II	III	IV	V	
Primario	7.5	18.8	33.6	45.1	63.9	22.2
Medio	10.2	15.4	27.8	35.6	58.8	25.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SIEMPRO.

A priori, pareciera que existe correlación entre el nivel educativo alcanzado por los jefes de los hogares y el gasto en educación privada de las familias

a las que pertenecen. Así, los jefes de familia que no concluyeron el nivel primario o nunca asistieron a la escuela destinan a la formación de sus hijos en establecimientos privados un porcentaje que no alcanza al 1% de su gasto total. Esta participación es 4,5 veces menor a la que se registra en las familias con jefes de hogar con educación universitaria completa.

Por su parte, Narodowski y Nores (2000) complementan la evidencia empírica hallada en Morduchowicz *et al.* (1999) al mostrar que: a) la educación privada en el país es un fenómeno típicamente urbano, y b) la oferta pública se encuentra altamente correlacionada con distritos con altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas. En el extremo, estos autores muestran que en distritos de alto poder adquisitivo como San Isidro y Vicente López, ambos en el Gran Buenos Aires, casi tres de cada cuatro alumnos asiste a establecimientos privados.

La información presentada en este acápite estaría desmitificando algunos mitos fuertemente arraigados en el ambiente educativo local. El primero se refiere a que históricamente la educación privada habría llegado a sectores o zonas (como las rurales) en las que había poca presencia estatal. No obstante, hace tiempo que se dispone de información que corrobora este punto: Tedesco (1992) ya había arribado a resultados similares para todos los países de la región. El segundo, se vincula a la idea de subcircuitos para ricos y subcircuitos para pobres tanto en escuelas públicas como privadas (en este caso, por ejemplo, en las llamadas escuelas parroquiales). En última instancia, en el mejor de los casos, a la luz de la población ubicada en los menores quintiles de ingresos y con Necesidades Básicas Insatisfechas que asiste a escuelas privadas, su importancia debe relativizarse significativamente.

Por lo demás, esto debería disparar, una vez más, la discusión sobre la capacidad contributiva de los padres que envían a sus hijos a escuelas subsidiadas y, con ello, el interrogante sobre la equidad de la distribución actual de los recursos públicos entre las escuelas privadas; más aún si se considera, también, la evidencia mostrada sobre las fórmulas para determinar la asistencia estatal a esas escuelas.

Libertad de elección

El debate sobre la libertad de enseñanza se dio en la Argentina hace poco más de 100 años y las diferencias entre liberales y católicos se dirimió a favor de los primeros. Como vimos, en el presente, luego de los cambios en las regulaciones durante el siglo veinte pero manteniendo el espíritu de lo acordado en los orígenes de la conformación del sistema educativo argentino, las provincias reconocen los estudios y los títulos que expiden las escuelas privadas. Incluso

de aquéllas que adoptan y desarrollan planes propios, siempre que estos incorporen los contenidos mínimos vigentes para los servicios educativos estatales y sigan los lineamientos generales de la política educativa.

En ese sentido, en la actualidad, la discusión (cuando la hay) sobre la libertad de elección en el país se circunscribe al tema de la “matriculación abierta”. En efecto, en la Argentina los padres tienen la posibilidad de elegir entre escuelas de gestión estatal o privada (y en el caso de que estas últimas no sean gratuitas, si tienen los medios para hacerlo) o entre escuelas estatales dentro del radio demarcado por las autoridades educativas respectivas. Pero la libre elección irrestricta -más allá del ámbito geográfico (es decir, lo que se denomina “matriculación abierta”) -todavía está vedada en algunas provincias.

No pocas veces, algunos analistas educativos locales esgrimen argumentos de equidad para impedir la liberación de esa restricción (donde existe) aun cuando su verdadero origen en el país se encuentra en falencias para administrar adecuadamente las vacantes. Tan es así que, por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, el reglamento escolar establece que transcurridos diez días de la iniciación de la inscripción, si hay plazas disponibles, se pueden aceptar niños de otros radios de la Ciudad de Buenos Aires. En el caso de las familias domiciliadas en otras provincias que deseen y necesiten inscribir a sus hijos en escuelas de la Ciudad de Buenos Aires, los padres sólo deben tener sede de trabajo en el radio de la escuela. En todos los casos los padres deben adjuntar la certificación correspondiente que avale su situación.

Es interesante notar que en algunos ámbitos educativos todavía hay resistencia respecto de este punto. Sin embargo, suele desconocerse que las propias constituciones y leyes nacional y provinciales garantizan este derecho. No obstante el derecho de los padres de elegir la escuela para sus hijos, presenta importantes contradicciones si nos atenemos a lo establecido por la normativa de las provincias argentinas. En primer lugar, la inscripción de alumnos en las escuelas privadas no tiene restricciones de ningún tipo, al menos desde lo legal.

En segundo lugar, a pesar de que en las diferentes leyes de educación provinciales este derecho de los padres se encuentra establecido (lo que no hace más que reflejar mandatos constitucionales Nacionales y provinciales), otras normas de una jerarquía a veces bastante menor, lo limitan. Quizás el caso emblemático sea el de la Ciudad de Buenos Aires, que a la fecha, no posee una ley de educación y en la que las escuelas se rigen en la práctica por las ordenanzas municipales sobre la materia. Allí el requisito para la inscripción en una escuela es vivir en un radio de diez cuadras. En este sentido, cada escuela debe exhibir el plano correspondiente a su radio de influencia. A su vez, en la inscripción tienen

prioridad los alumnos que registren domicilio real en la Ciudad de Buenos Aires, dentro del radio mencionado anteriormente.

Para el caso del ingreso al ex nivel medio en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires, el sistema de distribución de vacantes lo determina la Dirección del establecimiento que prioriza, en la distribución, un porcentaje en función de la zona de influencia de la escuela; es decir por orden de mayor a menor cercanía con la misma. Para este nivel no hay controversia respecto de la libertad de elección por la menor oferta y por la dispersión en sus modalidades y orientaciones.

Es decir, que los padres deben *elegir* el establecimiento estatal al que deben enviar a sus hijos en función de la cercanía a su domicilio particular, aunque no acuerden con su Proyecto Educativo, al menos desde lo legal. Sin embargo, en la práctica se producen transgresiones ya que no pocos padres instrumentan estrategias diversas para acceder a la vacante en determinada escuela. Por ejemplo realizan cambios de domicilio antes de la inscripción por el de un familiar o amigo cercano a la escuela e, incluso, alquilan inmuebles dentro del radio prescripto, inscriben a sus hijos en dos escuelas al mismo tiempo, etc. Algunas escuelas del nivel primario entregan a los padres sólo una planilla de inscripción para el nivel medio, de esta manera intentan evitar que los alumnos se inscriban en dos establecimientos al mismo tiempo. A veces, esto se encuentra normado por las propias regulaciones provinciales. Otra de las situaciones que se evidencian es que las escuelas solicitan a los aspirantes el boletín de calificaciones para inscribirlos, se conforman entonces escuelas con perfiles diferenciales a partir de la concurrencia de los «mejores» alumnos. Esta estrategia se implementa en la mayoría de los casos ya que es avalada por el director, que es el responsable de la inscripción.

En síntesis, el ejercicio de la libertad de elección tanto en escuelas estatales como privadas y prevista, incluso, en la propia Constitución Nacional, sólo está al alcance de quienes pueden practicarla por poseer de los recursos culturales y/o económicos, según el caso, para hacerlo.

Cohesión social

Este es el único de los cuatro criterios para el cual carecemos totalmente de evidencia empírica sustentada en estudios o investigaciones. No obstante, no me puedo sustraer de realizar algunas consideraciones. En primer lugar, si nos atenemos a la normativa -emitida por los diferentes niveles o instancias de control estatal de la educación- que regula el funcionamiento del sistema educativo argentino, lo que ha prevalecido es la homogeneidad en la prestación del

servicio debido a razones históricas que encuentran sus raíces en la propia conformación del Estado Nacional.

Ya señalé que las escuelas privadas sólo tienen reconocimiento oficial en la medida que cumplan los requisitos básicos y comunes de currículum y lineamientos de política educativa establecidos por el Estado. Si se quiere, hasta por razones de demanda, las escuelas los cumplen o se ven obligadas a hacerlo.

En principio no hay evidencia ni percepción de que en las escuelas privadas el servicio se aparte de las características principales que conforman el conjunto de experiencias comunes que deben tener los alumnos en una sociedad democrática: currículum, lenguaje y socialización política (información, actitudes, valores y participación). Una vez más, la propia definición de la libertad de enseñanza a fines del siglo diecinueve sería la que ha moldeado esas características comunes.

Más bien, los riesgos para la cohesión social parecerían provenir más: a) por el lado de quienes acceden y reciben educación privada en general y, b) por las posibilidades de construir una oferta educativa más cercana a los intereses y necesidades de la población escolar que asiste a esas escuelas. En tal sentido, la segregación socioeconómica que se estaría verificando por la expansión de establecimientos privados de las últimas décadas podría ser la que, a futuro, impacte negativamente en la cohesión social, incrementando la diferenciación del sistema, principalmente a partir de las posibilidades -que el propio marco regulatorio estatal les otorga- de producir opciones pedagógicas que las escuelas públicas se ven impedidas de generar. Naturalmente, los analistas educativos locales han comenzado a alertar en los últimos tiempos sobre los peligros de dicha fragmentación.

No obstante, como suele suceder, profundizar sobre ese aspecto -aun cuando esencial- implicaría continuar abordando el problema por sus efectos y no por sus causas. Por supuesto, en una sociedad que desde hace varias décadas viene manifestando una tendencia creciente y sostenida hacia la dualidad, preguntarse sobre relaciones causa-efecto y no sobre la interdependencia e influencia recíproca, si no demasiado tarde, al menos podría presentarse como una sobre simplificación del problema.

En este sentido, me parece por demás emblemática e ilustrativa la sorpresa causada recientemente a partir de la difusión periodística⁷ de la apertura de 41 establecimientos privados en tan sólo cinco años en barrios cerrados y *countries* (de alto poder adquisitivo) de algunos distritos del Gran Buenos Aires. Aquí

⁷ *La Nación*, 15 de abril del 2001.

también se levantaron las voces previniendo sobre la posible y paulatina pérdida del rol de sociabilización que debería cumplir la escuela. Especialmente, si se considera que la población en edad escolar que concurre a estos establecimientos educativos no sólo pertenece a los sectores económicos más favorecidos sino porque, desde el punto de vista del proceso de escolarización, estos chicos desarrollan sus pautas culturales sólo a partir de la homogeneidad que su grupo social de pertenencia les posibilita. Es decir, aun para esa población en edad escolar, el funcionamiento del sistema estaría propiciando cierta diferenciación.

Ahora bien, en función del crecimiento de la oferta privada, desde la perspectiva de la política educativa y de las acciones que de ella se deberían derivar, el interrogante que subsiste no es (únicamente) sobre los riesgos que se ciernen a futuro sino sobre el rol o, para decirlo de una vez y rápidamente, *dónde* estaba el Estado mientras se estaban expandiendo esos barrios sin escuelas. Por lo demás, si acordamos que la heterogeneidad dentro de la escuela continúa siendo un valor positivo y deseable en una sociedad democrática, no se trata solamente de una cuestión cuantitativa sino sobre la eventual calidad del servicio a prestar para volver a atraer a esos sectores que, desde hace décadas, se encuentran *saliendo* de la escuela pública.

Como la mayor parte de las cuestiones que atañen a la privatización de la educación, cuando se estudia el comportamiento y evolución del sector, no se está juzgando a las escuelas privadas ni a quienes envían a sus hijos a ellas, sino que se está analizando (y juzgando) el comportamiento y rol, ni más ni menos, que del Estado.

Conclusiones

En perspectiva, transcurrido poco más de medio siglo desde su *nacimiento* institucional, el sistema de subsidios estatales al sector privado parecería haber resultado eficaz en términos de la expansión de la participación de esos establecimientos en la producción del servicio educativo; en cambio, en cuanto a la *equidad y eficiencia* de los recursos públicos invertidos, no sólo no escapó a la lógica general del financiamiento de los establecimientos estatales, sino que agregó los elementos de inequidad que se derivan de los casos en que tales recursos son aplicados al *mayor* financiamiento de sectores favorecidos o, si se quiere, al desfinanciamiento de sectores socioeconómica y culturalmente desfavorecidos.

En la Argentina no se encuentra en discusión el subsidio estatal a la educación privada. El rico debate sobre la libertad de enseñanza se verificó hace más de cien años y la asistencia financiera y regular a las escuelas se institucionalizó hace más de cincuenta. Pocos pondrían en tela de juicio su existencia y continuidad. Sin embargo la racionalidad económica con que operan y cómo las fórmulas diseñadas pueden contrariar objetivos de equidad (y a veces de eficiencia) en el financiamiento educativo merecerían una discusión seria a partir de los resultados del análisis de Morduchowicz *et al*(1999). Así, por ejemplo, durante los noventa los Estados provinciales comenzaron a desarrollar una serie de estudios con el objeto de corregir esos mecanismos de asignación de recursos y sentar las bases técnicas que permitan transparentar y tornar objetiva la administración de esos recursos. En tal sentido, el conjunto de estudios y propuestas que se han venido realizando, si bien lograron identificar en forma inequívoca los condicionantes que determinan los aspectos a modificar, fracasan en el objetivo de formular alternativas que escapen a los mismos.

Respecto de este punto, la provincialización educativa, lejos de capitalizar las ventajas de la provisión local del servicio en cuanto a las posibilidades de desburocratización y control *cercano* de la asignación y uso de los recursos, no logró salvar las limitaciones que, en términos de *equidad y eficiencia*, signaron la evolución, no sólo del sector privado, bajo la órbita nacional.

A la luz del crecimiento del sector privado en el país en el último medio siglo, podría inferirse que, de algún modo, esta forma particular de cuasimercado ha sido eficaz en la atracción de matrícula que antes concurría (o hubiera concurrido) sólo a escuelas estatales.

Sin embargo, aunque imperfectos, los mecanismos de mercado no habrían sido igualmente eficaces para que las escuelas estatales reaccionasen frente a la salida de sus alumnos. Probablemente carezcamos de explicaciones (¿o soluciones?) apropiadas porque, como señala Hirschman (1970), la teoría económica convencional nos enseña sobre los motivos del deterioro de las firmas y otras organizaciones pero no es capaz de explicar o señalar los caminos para su eventual recuperación.

Por otro lado, subsiste el interrogante de si el diferencial de calidad actual entre las escuelas privadas y estatales (más allá de cómo quiera medírsele) es *todo* lo que el cuasi mercado educativo argentino ha sido capaz de aportar en el país. Claro está que la promoción del sector privado educativo en la Argentina por medio de su desregulación y asistencia financiera no se encuentra para nada vinculado con el debate internacional sobre el aporte a la calidad educativa de las formas mercantiles de asignación de recursos en educación.

En qué medida esta peculiar estructura de las relaciones entre el Estado y el sector privado educativo local impacta sobre los cuatro criterios analizados constituye un tema más para profundizar en una agenda futura. En lo inmediato, a priori, el sistema vigente en la Argentina no estaría siendo equitativo en términos del acceso a estas escuelas; sólo permite la libertad de elección a quienes disponen de información y medios (sobre todo financieros) para elegir la escuela de su preferencia; podría impactar negativamente en la cohesión social y sólo sería eficiente (en términos de la acepción restringida de resultados en las pruebas de aprendizaje) para aquéllos que pueden beneficiarse con ese tipo de educación, aun concurriendo a establecimientos subsidiados por el Estado.

Mientras tanto, el estado del arte actual sólo nos permite decir que ni la extrema centralización estatal ni la completa liberalización mercantil parecieran ofrecer respuestas adecuadas a la mejora necesaria en la equidad, eficiencia y calidad educativa. Frente a la insatisfacción general sobre esta última, cabría preguntarse si la forma mixta de prestación del servicio educativo adoptada en el país no ha combinado un modelo en el que se entremezclan las fallas del mercado y del Estado y muy pocos de los beneficios de una y otra forma de provisión. Ahora bien, la hiper regulación estatal a través de los reglamentos escolares, las asimetrías entre uno y otro sector y la ineficacia en el control de las mismas, estarían adicionando, a su vez, el problema de las fallas en las regulaciones. Probablemente, estas últimas que, precisamente, deberían promover las ventajas y atenuar los perjuicios de las formas mercantiles y estatales puras, contribuyan en alguna medida a aquella situación.

Bibliografía

- Hirschman, A. (1970): *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Hirschman, A. (1986): *Interés Privado y Acción Pública*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Levin, H. (2000): *A Comprehensive Framework For Evaluating Educational Vouchers*. Occasional Paper N° 5, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York. Disponible en <www.tc.columbia.edu/NCSPE>
- Llach, J.J., Montoya, S. y Roldán, F. (1999): *Educación para todos*. IERAL, Buenos Aires.
- McEwan, P. (2000a): *Propuestas alternativas a la asignación estatal de recursos*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Financiamiento y Asignación de Recursos en Educación, IIPE-UNESCO, Buenos Aires. En prensa.
- McEwan, P. (2000b): *Private and public schooling in the Southern Cone: A comparative analysis of Argentina and Chile*. Occasional Paper N° 11. National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York. Disponible en <www.tc.columbia.edu/NCSPE>
- Morduchowicz, A. (2000): "El subsidio a la demanda: entre los límites de la economía y los (irresueltos) problemas educativos" en *Revista de Tecnología Educativa*, Volumen XIV, N° 12, Santiago de Chile.
- Morduchowicz, A. (coord.); Marcón, A.; Iglesias, G.; Andrada, M.; Pérez, J.; Campán, V., y Duro, L. (1999): *La educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Buenos Aires. Trabajo no publicado.
- Narodowski, M. y Nores, M. (2000): *¿Quiénes quedan y quiénes salen? Características socioeconómicas en la composición de la matrícula en escuelas públicas y privadas en la Argentina*. Serie Documentos de Trabajo N° 31, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Tedesco, J.C. (1992): «Privatización educativa y calidad de la educación en América Latina» en *Propuesta Educativa N°6*, Año 4, FLACSO, Ed. Miño y Dávila, Bs. As.
- Vedder, R. (1996): *The Three 'Ps' of American Education: Performance, Productivity, Privatization*. Policy Study N° 134, Center for the Study of American Business. EEUU.

La relación público/privado en Educación en Brasil

*Bernardo Sorj**

I. Objetivos de la política nacional de educación y organización general del sistema educacional

La Constitución Brasileña determina que el Estado, la Familia y la Sociedad son co-responsables de la promoción de la educación y que la competencia normativa y reguladora queda a cargo de los Sistemas de Enseñanza, respetadas las normas generales que dan coherencia al sistema global y que son prerrogativas de la Unión. El mismo instrumento legal permite la existencia de instituciones privadas en todos los niveles de escolaridad desde que cumplan ciertos requisitos, analizados en este texto. La educación formal en Brasil es considerada por lo tanto como un bien público que cumple una función social y busca la formación integral de la persona, como individuo y como ser social participativo en el desarrollo del país.

Los objetivos generales de la política nacional de educación están explicitados en la misma Constitución: “La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promocionada y fomentada con la colaboración de la sociedad, con miras al pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo.” (Art. 205). En el art. 206 se trazan los principios bajo los cuales deberá ejercerse la enseñanza: “I - igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela; II - libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber; III - pluralismo de ideas y concepciones pedagógicas, y coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza; IV - enseñanza pública gratuita en establecimientos oficiales; V - valorización de los profesionales de la enseñanza, garantizada, en la forma de la ley, (por los) planes de carrera para el magisterio público, con base salarial profesional e ingreso exclusivamente por oposición

* Bernardo Sorj es investigador de AIR/Brasil. El autor agradece el apoyo de sus colaboradores en la realización de este trabajo: Anamaria Vaz de Assis Medina, Lília Maria Gardenal Silva Pereira y Gilberto de Assis Libânio.

pública de pruebas y títulos, asegurado el régimen jurídico único para todas las instituciones mantenidas por la Unión; VI –gestión democrática de la enseñanza pública, en la forma de la ley; VII– garantía de nivel de calidad”.

Los despliegues principales de estos objetivos, en la ley 9394/96 - LDB, son: 1) coexistencia de los sistemas federal, estatales y municipales de educación; 2) libertad de enseñanza, pero obedeciendo a directrices nacionales; 3) enseñanza pública gratuita ofrecida en los establecimientos oficiales; 4) autonomía didáctico-científica, administrativa, de gestión financiera y patrimonial de las universidades, que obedecerán al principio de que la enseñanza, la investigación y la extensión son indisolubles; 5) destinación de recursos públicos a escuelas particulares comunitarias, religiosas y filantrópicas, definidas en ley, desde que comprueben finalidad de no lucratividad y apliquen sus excedentes financieros en educación, y que también garanticen la destinación de su patrimonio a otra escuela comunitaria, filantrópica, religiosa, o al Poder Público, en el caso de cierre de sus actividades (art. 213). El momento actual es de transición pues se ha dado a las escuelas privadas la oportunidad de redefinir su carácter lucrativo o no lucrativo, motivo por el cual no es posible saber cuántos son los establecimientos de cada tipo.

La Constitución Brasileña, como se ha mencionado, determina que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios organizarán en régimen de colaboración sus sistemas de enseñanza. La LDB detalla que le corresponderá a la Unión la coordinación de la política nacional de educación, articulando los diferentes niveles y sistemas y ejerciendo la función normativa, redistributiva y supletoria en relación a las otras instancias educacionales (art. 8º, 1º).

Entre otras atribuciones que la LDB remite a la Unión se pueden mencionar: 1) elaborar el Plan Nacional de Educación; 2) establecer, en colaboración con las otras esferas, las competencias y directrices para la educación infantil, fundamental y media que orientarán los currículos y sus contenidos mínimos, de forma de asegurar la formación básica común; 3) garantizar el proceso nacional de evaluación del rendimiento de la enseñanza fundamental, media y superior; 4) establecer normas generales para la graduación y el postgrado; 5) asegurar el proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior (art. 9º, incisos I, IV, VI, VII y IX).

La Ley también establece que los sistemas de enseñanza tendrán libertad de organización, en los términos previstos en ella (art. 8º, §2º). De esa manera, cada red de enseñanza posee reglamentación propia, en conformidad con las normas generales comunes.

Actualmente el sistema educacional brasileño está estructurado en *Educación General y Profesional*. La primera se organiza en dos niveles: *Educación Básica y Superior*.

La *Educación Básica* incluye tres etapas sucesivas: Educación Infantil, Fundamental y Media. La Educación Fundamental es obligatoria y la Ley prevé la extensión progresiva de esa obligatoriedad a la Educación Media.

En la educación fundamental y media son ofrecidos los cursos supletorios, de acuerdo a dos modelos distintos: cursos presenciales con evaluación en el proceso y exámenes por disciplina, estos últimos realizados por las Secretarías Estatales de Educación, independientemente del local y de la manera como la persona ha estudiado.

La *Educación Superior* comprende los cursos secuenciales, de graduación y de postgrado (especialización, máster y doctorado).

La *Educación Profesional*, a su vez, presenta una estructura propia, paralela a la Educación General.

En el *Cuadro 1* permite ver la actual organización del sistema educacional brasileño, según sus tipos y niveles, la edad esperada de los alumnos y la duración de cada etapa.

Todos los cursos son gratuitos en escuelas públicas, como garantiza el art. 206 de la Constitución Brasileña de 1988. Los establecimientos públicos son oficiales por su naturaleza jurídica y por su carácter de servicio público, pero se subdividen, según los sistemas administrativos a los cuales pertenecen, en escuelas federales, estatales y municipales.

La libertad de enseñanza siempre ha sido reconocida por las Constituciones Brasileñas y las escuelas mantenidas por el sector privado se caracterizaban, históricamente, como una concesión del Estado. Dicha caracterización cambia después de la Constitución de 1988, que reconoce la coexistencia entre escuelas públicas y particulares y que todas desarrollan un servicio de naturaleza pública. Sin embargo, existen exigencias para la inserción de la iniciativa privada en la educación: los establecimientos deben ser auto-financiables, excepto en la situación prevista en el artículo 213 de la Constitución Federal; las escuelas y cursos necesitan autorización del Poder Público y estar sometidos a la legislación educacional para que sus actos y certificados sean oficializados y tengan la misma validez de los emitidos por las unidades oficiales¹.

Cuando nos referimos a los establecimientos privados de enseñanza en Brasil es necesario tomar en cuenta la gran diversidad de escuelas que componen este universo, que se subdivide internamente en por lo menos dos grandes grupos: establecimientos con y sin fines de lucro. Este último contiene tres

¹ Según el art. 209 de la Constitución Brasileña, “la enseñanza es libre a la iniciativa privada, cuando sean atendidas las siguientes condiciones: I) cumplimiento de las normas generales de la educación nacional; II) autorización y evaluación de la calidad por el Poder Público”.

Cuadro 1 - Sistema educacional brasileño

24 AÑOS	EDUC. SUPERIOR	CURSOS DE GRADUACIÓN (04 A 06 AÑOS)	SECUENCIALES (HASTA 02 AÑOS)	CURSOS TECNOLÓGICOS	
23					
22					
21					
20					
19					
18	EDUCACIÓN BÁSICA	EDUC. MEDIA		CURSO TÉCNICO DE NIVEL MEDIO	
17					
16			03 AÑOS		
15			08 AÑOS		
14					
13					
12					
11					
10					
9					
8					
7					
6					
5					
4					
3					
2					
1 AÑO			PRE-ESCUELA (03 AÑOS)	CURSOS BREVES DE CAPACITACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LA MANO DE OBRA	
0			GUARDERÍA (04 AÑOS)		
EDAD	NIVEL DE ESCOLARIDAD	DURACIÓN			

EDUCACIÓN GENERAL

-  NIVEL DE ESCOLARIDAD OBLIGATORIA
-  NIVEL DE EXTENSIÓN PROGRESIVA DE LA OBLIGATORIEDAD
-  PROCESO SELECTIVO OBLIGATORIO PARA INGRESO EN LA GRADUACIÓN

categorías de escuelas: confesionales, filantrópicas y comunitarias, que deben responder a las mencionadas exigencias específicas para tener acceso a los recursos públicos y a la exención de tributos. El sector incluye también tanto pequeñas escuelas de pocos recursos como grandes organizaciones y redes educacionales que llegan a tener, por ejemplo, hasta 80 mil alumnos y actúan en todos los niveles de enseñanza. De esta diversidad interna derivan intereses y propósitos diferentes, algunas veces conflictivos, lo que es más visible en la educación superior.

La próxima sección analiza la realidad del sistema educacional brasileño y las relaciones entre sus sectores público y privado.

II. El sistema educacional brasileño y la relación público-privado

1. *Clientela efectiva y potencial del sistema educativo*

La Tabla 1 contiene datos sobre la población residente por grupos de edad, en los años 1991, 1996 y 1999, además de proyecciones para los años 2000, 2010 y 2020.

Tabla 1
Población residente y proyecciones por grupos de edad
Brasil 1991, 1996, 1999, 2000, 2010 y 2020

Grupos de edad	1991	1996	1999	2000	2010	2020
0 a 4 años	16.532.402	15.623.784	14.828.032	-	-	-
5 a 9	17.423.142	16.395.934	15.412.649	15.813.100	16.068.000	15.986.300
10 a 14	17.049.648	17.515.836	16.995.386	16.698.800	15.625.900	16.222.400
15 a 19	15.012.501	16.678.519	17.023.763	17.080.300	15.732.100	16.011.200
20 a 24 años	13.558.391	14.408.060	14.342.318	15.856.500	16.532.300	15.531.600

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE.

1991 - Censo Demográfico.

1996 – Cómputo de la Población.

1999 - Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios - PNAD.

2000-2020. Proyecciones del IBGE. Directorio de Investigaciones. Departamento de Población e Indicadores Sociales.

- Datos no disponibles.

Se observa que la población entre 0 y 24 años, clientela potencial del sistema educativo brasileño, en 1999 corresponde a cerca de 78,6 millones de habitantes. Las cifras indican la disminución de los tres grupos más jóvenes y la casi estabilidad de aquellos con más de 15 años.

Las proyecciones, a su vez, permiten verificar que la población tiende a estabilizarse o a disminuir, lo cual significa menor presión sobre el sistema educativo en cuanto a número de plazas, especialmente en la enseñanza fundamental y media. Es decir, el futuro aumento de número de alumnos en ambos niveles estará más vinculado con la necesidad de ampliar los índices de permanencia y éxito en el proceso educativo que con las exigencias de aumento acelerado de plazas.

En lo que se refiere a las *matrículas*, las escuelas tienen libertad para establecer sus propios criterios, tanto en lo referente a la educación infantil como a la enseñanza fundamental y media, siempre y cuando tales criterios no discriminen razas, credos y convicciones políticas de los padres (Constitución Brasileña, art 5º, incisos I a LXXVII).

En la educación infantil (1997) existe un total de 348.012 matrículas en guarderías y 4.292.208 en la pre-escuela.

La *matrícula total* en los niveles de enseñanza fundamental, media y superior está indicada en la *Tabla 2* y se refiere a los años 1991, 1997 y 1999. Se verifica un incremento más expresivo en la enseñanza media (127,4%), seguida por la del 5º al 8º grado (59,7%).

La *matrícula en los cursos supletorios presenciales* en 1997 es de 2.881.770 alumnos.

Tabla 2
Matrícula por nivel de enseñanza Brasil 1991, 1997 y 1999

Nivel	1991		1997		1999	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
1er a 4º grado	18.028.023	55,8	20.568.128	48,3	20.939.076	47,8
5º a 8º grado	9.465.718	29,3	13.661.260	32,1	15.120.666	34,5
Enseñanza media	3.416.009	10,6	6.405.057	15,0	7.769.199	17,7
Enseñanza superior	1.375.753	4,3	1.945.615	4,6	n.d.	-
Total	32.285.503	100,0	42.580.060	100,0	43.828.941	100,0

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

*Excepto enseñanza superior.

Como consecuencia del incremento del número de matrículas, asociado a la casi estabilidad de la población en edad escolar, se han elevado las *tasas de cobertura* en todos los ámbitos de la educación (*Tabla 3*). Las estadísticas indican una elevada tasa de cobertura en la enseñanza fundamental y obligatoria: en 1998 el porcentaje de niños de 7 a 14 años matriculados superó el 95%. Los resultados de la educación media, en el mismo año, alcanzan niveles muy inferiores (cerca del 31%), lo cual tiene que ver con la dificultad de acceso, éxito y permanencia en la escuela durante el proceso educativo de jóvenes de familias con menos recursos. Aun así, este es el tipo de enseñanza que presentó incremento más expresivo del índice de escolaridad en el período considerado: un poco más del 8% entre 1994 y 1998.

Tabla 3
Tasa neta de cobertura (%) Brasil 1994, 1996 y 1998

Año	Enseñanza fundamental (7 a 14 años)	Enseñanza media (15 a 17 años)	Enseñanza superior (20 a 24 años)
1994	89,1	22,7	5,5
1996	90,8	24,4	6,2
1998	95,3	30,8	6,7
Variación 94/98	6,2	8,1	1,2

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

En lo que se refiere a la *matrícula por grupos de edad* (*Tabla 4*), se constata que cerca del setenta y cinco por ciento de los alumnos de la enseñanza fundamental se sitúan dentro de la edad reglamentaria (entre 7 y 14 años). En cuanto a la enseñanza media, los estudiantes con la edad esperada (entre 15 y 17 años) representan casi el 44% de los alumnos matriculados. Por lo tanto, hay más participación de alumnos de edad considerada avanzada por lo que respecta a la enseñanza media, lo cual se relaciona con la tasa mayor de extra-edad que se verifica en la misma. En los años analizados no se observa ningún cambio significativo en la distribución por edad.

Tabla 4
Matrícula por edad Educación fundamental y media Brasil 1996,
1998 y 1999

Edad	1996		1998		1999	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Educ. Fundamental						
Menos de 7 años	342 376	1,0	449 279	1,2	568 880	1,6
De 7 a 14 años	25 909 860	78,2	26 870 018	75,1	27 016 884	74,9
Más de 14 años	6 879 034	20,8	8 473 257	23,7	8 473 978	23,5
Total	33 131 270	100,0	35 792 554	100,0	36 059 742	100,0
Educ. Media						
Menos de 15 años	99 416	1,7	96 474	1,4	90 203	1,2
De 15 a 17 años	2 525 326	44,0	3 120 185	44,8	3 388 913	43,6
Más de 17 años	3 114 335	54,3	3 751 872	53,8	4 290 083	55,2
Total	5 739 077	100,0	6 968 531	100,00	7 769 199	100,0

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

La *Tabla 5* señala la evolución del número de *matrículas en la educación fundamental y media por dependencia administrativa*, entre los años 1985 y 1999: el sector público aumenta su participación en ambos niveles, llegando a 1999 con más del 90% del total de alumnos en la educación fundamental –con mayor crecimiento de la esfera municipal- y 84% aproximados de las matrículas en la enseñanza media –con crecimiento más expresivo en el ámbito estatal–. Las escuelas privadas pierden espacio porcentual en ambos niveles, aunque en general aumente el número absoluto de matriculados.

Tabla 5
Matrícula por dependencia administrativa
Educación fundamental y media Brasil 1985, 1991, 1994 y 1999

Depend. admin.	1985	1991	1994	1999
Ed. Fundamental	%	%	%	%
Federal	0,5	0,3	0,1	0,1
Estatad	57,3	57,2	56,5	46,0
Municipal	30,2	30,0	31,8	44,8
Privada	12,0	12,5	11,6	9,1
Total (abs.)	24 769 736	29 203 723	31 220 110	36 059 742
Ed. Media	%	%	%	%
Federal	3,3	2,7	2,1	1,6
Estatad	59,0	65,6	71,8	79,0
Municipal	4,4	4,7	5,3	3,6
Privada	33,3	27,0	20,8	15,8
Total (abs.)	3 016 138	3 770 230	5 073 307	7 769 199

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

La *Tabla 6* presenta la *matrícula en los cursos supletorios presenciales por dependencia administrativa* en 1997. Se observa que los cursos privados responden por casi el 13,5% del total de alumnos.

Tabla 6
Matrícula por dependencia administrativa
Cursos supletorios presenciales – Brasil- 1997

Total	Federal	Estatal	Municipal	Privada
2 881 770	1 609	1 808 161	683 078	388 922

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

La *matrícula en la educación superior (Tabla 7)* crece aproximadamente 34% en el período 1991-1999. La red privada llega a 1999 con 65% del total de alumnos.

Tabla 7
Matrícula por dependencia administrativa Educación superior
Brasil 1991, 1994 y 1999

Depend. admin.	1991	1994	1999
	%	%	%
Federal	20,5	21,9	18,6
Estatal	12,9	14,0	12,7
Municipal	5,3	5,7	3,7
Privada	61,3	58,4	65,0
Total (abs.)	1 565 056	1 661 034	2 377 715

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP

En lo que se refiere a la *matrícula en la educación profesional* por nivel y dependencia administrativa en 1999, la *Tabla 8* permite ver la importancia del sector privado, responsable de las tres cuartas partes del total de alumnos. Además, en dos de los tres niveles de enseñanza profesional (a excepción del nivel técnico), el número de estudiantes matriculados en el sector privado supera el total de matrículas en los tres niveles de gobierno. La participación más expresiva del sector público ocurre en el nivel técnico en las escuelas estatales, que responden por más del 32% de las matrículas en este nivel. En términos globales, el gobierno de los Estados es la esfera más activa en el sector público, pues congrega casi el 60% del total de matrículas del citado sector.

Tabla 8
Matrícula por nivel y dependencia administrativa
Educación profesional - Brasil 1999

Nivel	Básico		Técnico		Tecnológ.		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Federal	72 966	3,6	101 001	14,1	10 410	10,7	184 377	6,4
Estatal	120 999	5,9	265 772	37,1	26 580	27,3	413 351	14,5
Municipal	79 790	3,9	37 150	5,2	988	1,0	117 928	4,1
Privado	1 771 479	86,6	312 729	43,6	59 271	60,9	2 143 479	75,0
Total	2 045 234	100,0	716 652	100,0	97 249	100,0	2 859 135	100,0

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

A su vez, las *proyecciones de matrícula* (Tabla 9) indican que el número de alumnos de la *enseñanza fundamental* se mantendrá relativamente estable, debido a la estabilidad de la población en edad escolar y de la tasa neta de cobertura. Para la *enseñanza media regular*, se proyecta un incremento de aproximadamente el 60% en el número de matrículas hasta 2020, que se justifica principalmente por la elevación de la tasa neta de cobertura, que alcanzaría cerca del 55% en 2010 y del 75% en 2020, si se mantienen las tasas de crecimiento presentes en la última década.

Tabla 9
Proyecciones de matrícula por nivel de enseñanza Brasil 2000/2020

Nivel de enseñanza	2000	2010	Variación 2000-2010	2020	Variación 2010-2020
Ens. Fundament.	35 720 716	34 236 839	- 4,1	33 923 351	- 0,9
Enseñanza Media	8 142 179	10 383 186	27,5	13 113 172	26,3
Total	43 862 895	44 620 025	1,7	47 036 523	5,4

Fuente: Elaboración propia.

En lo que atañe a la *educación superior*, los datos disponibles no permiten realizar proyecciones. Sin embargo, como se observa en la *Tabla 10*, en los años considerados el número de plazas en el primer grado de la educación superior es inferior al de egresados de la media: en 1999, representa solamente el 63% de los egresados, lo que significa demanda elevada de enseñanza superior.

Tabla 10
Alumnos egresados de la enseñanza media y plazas en el primer grado de la enseñanza superior - Brasil 1995-1999

Año	Egresados de la Enseñanza Media	Año	Plazas en el primer grado de la Enseñanza Superior
1995	886 776	1996	634 236
1997	1 330 150	1998	776 031
1998	1 410 473	1999	894 390

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

2. Creación, funcionamiento y cierre de escuelas

Educación Básica

La autorización para funcionamiento y la responsabilidad de fiscalización de las escuelas de nivel infantil y fundamental están a cargo del Municipio –estos últimos en colaboración con los Estados- y las de nivel medio bajo la responsabilidad de los Estados. La mencionada autorización debe ser solicitada a los Consejos de Educación correspondientes a cada sistema de enseñanza, según las exigencias por ellos establecidas.

En lo que se refiere al cierre de una escuela, si ella desea cerrar voluntariamente sus actividades, debe comunicar previamente la decisión a la instancia pública correspondiente. Está obligada también a garantizar a todos los alumnos la finalización de la etapa de estudios en la cual se encuentran, a través de oferta propia de clases o en convenio con otro establecimiento.

El poder público solamente puede cerrar una escuela después de un minucioso proceso de evaluación y fiscalización, realizado por equipos de especialistas. La decisión final es tomada por el Consejo de Educación del sistema al cual pertenece el establecimiento.

Cada ámbito del gobierno -federal, estatal y municipal- tiene competencia para definir e implementar su propio modelo de supervisión y fiscalización. Debido a la descentralización definida por la LDB y a la organización político-administrativa del país existe una amplia diversidad de modelos de supervisión escolar.

Las reglas comunes a las cuales deben atender todas las escuelas de educación fundamental y media son:

- duración anual mínima de 800 horas/ clase de 60 minutos;
- distribuidas en por lo menos 200 días lectivos, excluyéndose el tiempo reservado a los exámenes finales, cuando existen;
- 75% de asistencia obligatoria de los alumnos a las actividades escolares.

Las escuelas públicas funcionan en por lo menos dos turnos, con duración mínima de 4:20 horas por turno. Los establecimientos privados definen sus horarios y turnos en conformidad con la ley y los adaptan a sus necesidades, las de su clientela y el proyecto pedagógico que desarrollan.

El control de la presencia del alumno en clase queda a cargo de la escuela, conforme lo previsto en sus normas y en las del respectivo sistema de enseñanza (LDB, art. 24).

Los *currículos* de la educación fundamental y media tienen base nacional común, complementada en cada sistema de enseñanza y establecimiento escolar por una parte diversificada, adaptada a las condiciones y características regionales y de la clientela. Los currículos deben contener, obligatoriamente, el estudio de la lengua portuguesa y de la matemática, el conocimiento del mundo físico y natural y de la realidad social y política, especialmente del país (LDB, art. 26, § 1º). La enseñanza del arte y de la educación física son otros componentes obligatorios de la educación básica (LDB, art. 26, § 2º e § 3º). A partir del 5º grado se exige el estudio de un idioma extranjero moderno (LDB, art. 26, § 5º).

La ley 9394/96 les garantiza a todas las escuelas, *públicas y privadas*, independientemente de la red de enseñanza a la cual estén vinculadas, *amplia autonomía para elaborar e implementar su proyecto pedagógico*, utilizando como parámetro las Directrices Curriculares Nacionales establecidas por el CNE para cada una de las etapas de la educación básica.

Esta es una de las más importantes innovaciones de la LDB: ya no existen Programas Oficiales de Enseñanza que deben ser fielmente seguidos por todas las escuelas, cuya autonomía se restringía solamente a las cuestiones regimentales. Las Directrices Curriculares deben ser entendidas como una referencia, un documento normativo de orden general a ser utilizado por la escuela en la planificación e implementación de su propio proyecto pedagógico.

El foco pasa a estar, por lo tanto, en las competencias que serán construidas en la educación básica, introduciendo un nuevo paradigma, en el cual los contenidos no tienen sustentación en ellos mismos, pero constituyen medios para que los alumnos puedan desarrollar capacidades y competencias.

Si antes de la actual LDB la mayor parte de la organización escolar, incluso el currículum de la escuela, le llegaba ya definida por los órganos normativos –de carácter nacional y estatal–, ahora muchas de las decisiones

relativas a los conocimientos y a la relación enseñanza-aprendizaje se ubica en el ámbito del establecimiento y sus docentes. El colegiado de la propia escuela decidirá sobre los objetivos del proceso educativo, el nivel de integración de los componentes curriculares, así como de integración entre los docentes y de ellos con la comunidad. Estos aspectos también significaron mayor libertad de gestión de los establecimientos escolares.

Las innovaciones sobre el currículum fueron introducidas simultáneamente a la creación de procesos nacionales de evaluación del rendimiento escolar de los alumnos, hechos efectivos por una instancia autónoma subordinada al Ministerio de Educación. Estos procesos pueden funcionar (y probablemente funcionarán) como orientadores de las decisiones de cada escuela, en términos del énfasis que será dado a ciertos contenidos curriculares en su proyecto pedagógico.

En este sentido, las evaluaciones pueden ser entendidas, hasta cierto punto, como una nueva forma de control centralizado sobre el currículum escolar. Sin embargo, en la ausencia de procesos evaluativos nacionales, las directrices curriculares de la educación básica, de la manera tan amplia y flexible como están propuestas, podrían llevar a una extremada diferenciación entre las escuelas, tornando imposible conferir a todos los brasileños la formación básica común prevista en la Constitución Nacional.

Educación superior

En Brasil, el sistema de enseñanza superior tiene carácter nacional y está controlado por el gobierno federal por medio de un Ministerio –el de Educación– y por órganos asesores integrantes del mismo Ministerio.

Aunque el Estado ejerza el control del sistema, no tiene su monopolio. Las universidades e instituciones aisladas del sector privado, por lo tanto, también integran el sistema de educación superior del país. Sin embargo, así como los establecimientos públicos de la red federal, las instituciones particulares están bajo la coordinación central del Ministerio de Educación.

A) ACREDITACIÓN DE INSTITUCIONES

La acreditación de escuelas superiores, realizada por el Consejo Nacional de Educación, ocurre en conformidad con uno de los siguientes grupos:

- 1) Universidades, que son instituciones pluridisciplinarias de formación de profesionales de nivel superior, de investigación, de extensión y de dominio y cultivo del saber humano, caracterizadas por la institucionalización

de la producción intelectual. Según la ley, la Universidad debe estar integrada, por lo menos, por un tercio de docentes con titulación de máster o doctorado, contratados en régimen de trabajo de tiempo integral. La ley les otorga plena autonomía didáctica, administrativa y financiera a estas instituciones. Las Universidades públicas y privadas tienen autonomía para tres cuestiones fundamentales: creación, organización y extinción, en su sede, de cursos y programas de educación superior siempre y cuando respeten las normas generales de la Unión; elaboración de los currículos de sus cursos, siempre y cuando atiendan a las directrices generales fijadas por el CNE; indicación del número de plazas de acuerdo a la capacidad institucional y a las exigencias de la región donde estén instaladas;

2) Centros Universitarios, instituciones pluricurriculares que se caracterizan por la excelencia de la enseñanza ofrecida, comprobada por la calificación de su cuerpo docente y por las condiciones de trabajo académico ofrecidas a la comunidad escolar. A los Centros Universitarios se les conceden las mismas prerrogativas de autonomía didáctica que a las Universidades;

3) Instituciones Aisladas, con varias denominaciones, cuya autonomía se restringe al currículo; necesitan de autorización formal del CNE para crear nuevos cursos y aumentar plazas.

Según la ley 9394/96, la acreditación tiene plazo determinado, al cabo del cual la institución es evaluada para que vuelva a ser acreditada. Aunque ya esté previsto en la norma legal, el CNE aún no ha disciplinado la reacreditación de instituciones. Las reglas para cada caso están establecidas en decretos presidenciales y órdenes ministeriales (Vea Anexo 2, decreto n° 2 306/97; órdenes ministeriales n° 637/97; 639/97; 640/97; 641/97; 2041/97).

B) CREACIÓN DE CURSOS

En la creación de cualquier curso hay dos momentos: primero, *lo autorizan* a funcionar; después de por lo menos dos años de funcionamiento, atraviesa un proceso de evaluación para obtener el *reconocimiento*. Solamente los diplomas de los cursos reconocidos pueden ser registrados por las universidades federales, lo que les confiere validez nacional.

Las universidades y los centros universitarios tienen autonomía para crear cursos. En cuanto a las instituciones aisladas, deben obtener permiso previo del CNE. Sin embargo, el proceso de reconocimiento es igual para todas las instituciones.

Cuando se reconoce un curso, además de tener que cumplir con todas las formalidades burocráticas, la institución recibe la visita de una comisión de especialistas en el área que, después del reconocimiento *in situ* de las condiciones

de funcionamiento, emite un parecer que se somete a la decisión del CNE. En virtud de que los actores ya conocen bien las reglas y las exigencias usuales de las comisiones (en internet están a disposición del público los formularios, puntos a considerar e importancia relativa en la evaluación de cada tipo de curso), en la práctica resulta poco común que el citado parecer sea totalmente negativo para el reconocimiento solicitado; sin embargo, cuando esto ocurre, el CNE busca resguardar, en cada caso, los intereses de los alumnos.

Con más frecuencia se enfrentan situaciones en las que el proceso entra en una condición en la cual tiene que cumplir determinadas diligencias para que el curso sea reconocido y en este caso la escuela tiene la oportunidad de corregir los aspectos que los especialistas consideraron deficientes.

El reconocimiento, que por la legislación anterior se concedía una sola vez, se ha vuelto periódico después de la ley 9.394/96 y el CNE lo ha concedido por plazos que varían de dos a cinco años, a partir del parecer de los especialistas y según opine el CNE si el curso precisa o no una supervisión más estricta. La innovación legal que establece limitación de plazo para autorización y reconocimiento de cursos, como también la reacreditación institucional, somete las instituciones a procesos periódicos de evaluación. En el caso de que la institución no logre, dentro del plazo determinado, corregir eventuales deficiencias señaladas en la evaluación, puede quedar sujeta a la intervención que, en el caso extremo, llevará a su desacreditación, si se trata de universidades y centros universitarios, o a su cierre, si se trata de una escuela.

3. Sistema de ingreso de los alumnos

Según la Constitución Federal, las escuelas no pueden presentar ningún tipo de restricción al ingreso de alumnos por motivo de raza, creencia, convicción política o problemas socio-económicos de las familias. En el acto de la matrícula, los padres son informados sobre las características de la escuela, inclusive los valores de las mensualidades (en el caso de la escuela privada), el credo religioso (cuando se trata de una escuela confesional) y las normas disciplinarias.

Educación básica pública

A) ENSEÑANZA FUNDAMENTAL

Por la ley 9394/96, la enseñanza tiene que ser obligatoria y gratuita en los establecimientos oficiales. De este modo, los criterios para ingresar en los

establecimientos públicos en dicho nivel dependen de dos factores: 1) que los candidatos tengan por lo menos seis años de edad; y 2) que haya plazas disponibles.

Cuando se analizan los datos agregados de oferta y demanda, se constata que las plazas disponibles en el 1er. grado son suficientes para atender a toda la población del grupo de edad de 7 a 14 años. Sin embargo, cuando estos datos se desagregan, se observan déficits puntuales, sobre todo en las ciudades con grandes migraciones.

Anualmente, los Municipios elaboran un registro de todos los niños con siete años o más que van a ingresar en la escuela fundamental. Lo hacen con la intención de planificar la ampliación del número de plazas en las escuelas públicas ubicadas en los barrios de mayor demanda, iniciativa que se ha mostrado relativamente fructífera. En general, la planificación pública no considera las plazas existentes en la red privada de enseñanza.

B) ENSEÑANZA MEDIA

También se puede constatar un crecimiento notable en el número de matrículas de la enseñanza media de las escuelas públicas. Como la oferta de plazas es un factor restrictivo, algunos establecimientos toman pruebas para seleccionar a los alumnos que van a ocupar dichas plazas.

Educación básica privada

En términos de selección, en general las redes y los establecimientos más grandes y de mejor calidad realizan exámenes de ingreso de alumnos, porque hay más demanda que oferta de plazas. Algunas escuelas también recurren a las entrevistas con los estudiantes y padres, muchas veces precedidas o seguidas por charlas sobre las características generales y el contenido curricular de la unidad.

Educación superior

El ingreso en los cursos superiores de graduación, públicos o particulares, solamente está permitido al candidato que cumpla con dos condiciones: 1) haber terminado la enseñanza media; 2) haber sido aprobado en los procesos selectivos definidos por las instituciones de enseñanza.

Las reglas establecidas por el CNE para los procesos de selección son sencillas: 1) todos los interesados potenciales pueden postularse a las plazas ofrecidas; y 2) los candidatos tienen que matricularse respetando el orden de clasificación obtenida en el proceso de selección adoptado por la institución de enseñanza superior.

4. *Sistema de evaluación*

Evaluación del Rendimiento escolar de los alumnos por la escuela

El sistema de evaluación del rendimiento escolar de los alumnos es determinado por los establecimientos escolares –públicos o privados– según su propuesta pedagógica, respetadas las normas establecidas por la LDB para la enseñanza fundamental y media: 1) verificación del rendimiento escolar, mediante evaluación continua y acumulativa del desempeño de los alumnos, preponderando los aspectos cualitativos sobre los cuantitativos y los resultados a lo largo del período sobre los de eventuales exámenes finales; 2) oferta obligatoria de estudios de recuperación para los casos de bajo rendimiento escolar, de preferencia paralelos al período lectivo, a ser disciplinados por los establecimientos de enseñanza. A partir de estos lineamientos nacionales básicos, los establecimientos y profesores tienen la flexibilidad de evaluación facultada por la misma ley.

La *Tabla 11* muestra los resultados de la evaluación escolar en 1998, según las tasas de *aprobación*, *repetencia* y *deserción* por nivel de enseñanza y dependencia administrativa. Se observa que la tasa de *aprobación* es superior al 75% en todos los niveles de enseñanza. La *repetencia* y la *deserción* suman alrededor del 20%, y la primera tiene mayor incidencia en los primeros grados de la enseñanza fundamental, mientras la segunda asume importancia en los grados más altos y en la enseñanza media.

Tabla 11
Aprobación, repitencia y deserción por nivel de enseñanza y dependencia administrativa - Brasil 1998

ENSEÑANZA FUNDAMENTAL – 1° a 4° grado						
Dependencia administrativa	Federal	Estatal	Municipal	Particular	Total	
	%	%	%	%	%	
Aprobación	78,5	80,9	73,5	93,5	77,8	
Repitencia	5,5	8,4	14,5	2,8	11,4	
Deserción	1,5	7,0	11,5	1,3	9,0	
Otros ⁽¹⁾	14,5	3,7	0,5	2,4	1,8	
Total (abs.)	9 950	7 593 028	11 927 316	1 803 036	21 333 330	
ENSEÑANZA FUNDAMENTAL – 5° a 8° grado						
Dependencia administrativa	Federal	Estatal	Municipal	Particular	Total	
	%	%	%	%	%	
Aprobación	91,1	78,5	78,2	92,3	80,0	
Repitencia	8,5	7,2	9,1	4,9	7,3	
Deserción	0,4	11,3	12,2	1,3	10,4	
Otros ⁽¹⁾	0,0	3,0	0,5	1,5	2,3	
Total (abs.)	19 291	9 673 267	3 186 353	1 580 313	14 459 224	
ENSEÑANZA MEDIA						
Dependencia administrativa	Federal	Estatal	Municipal	Particular	Total	
	%	%	%	%	%	
Aprobación	72,8	77,2	80,4	85,5	78,7	
Repitencia	8,5	6,6	5,3	5,0	6,3	
Deserción	4,7	14,6	13,0	3,7	12,4	
Otros ⁽¹⁾	14,0	1,6	1,3	5,8	2,6	
Total	122 927	5 301 475	317 488	1 226 641	6 968 531	

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

(1) Incluye alumnos transferidos de una escuela a otra y admitidos fuera del período regular de matrícula.

En cuanto a la *dependencia administrativa* se constata que los índices más elevados de fracaso escolar ocurren en la enseñanza municipal y estatal, en todos los grados, mientras el sector privado se caracteriza por índices bajos de repitencia y muy bajos de deserción. Por lo menos habría que buscar parte de la explicación de tales resultados en el perfil de la clientela atendida por la escuela pública, con menores niveles de ingreso y, en consecuencia, mayor dificultad de permanencia en el sistema de enseñanza.

A pesar de que los *índices de deserción y repitencia* todavía son relativamente elevados en el sector público, es importante comentar que en general están disminuyendo, como muestra la *Tabla 12* para algunos años seleccionados entre 1981 y 2000. Se observa que la promoción avanza del 58 al 67% entre 1981 y 1998, mientras la repitencia baja del 36 al 29% y la deserción, del 6 al 4%. Estos resultados se deben a la introducción de cambios en las prácticas pedagógicas y evaluativas (por ejemplo: el ciclo básico de alfabetización en diferentes

Unidades de la Federación y las distintas formas adoptadas de recuperación del aprendizaje), como también del refuerzo de programas especiales del gobierno (por ejemplo, aquellos destinados a material y alimentación escolar).

Tabla 12
Tasas de promoción, repitencia y deserción en la enseñanza fundamental (%) Brasil 1981 - 2000

Año	Promoción	Repitencia	Evasión
1981	58	36	6
1985	58	36	6
1990	60	34	6
1995	65	31	4
2000*	68	28	4

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

* Datos estimados.

A pesar de los esfuerzos mencionados, el sistema educativo brasileño todavía se caracteriza por un índice relativamente alto de *extra-edad*, tanto en la enseñanza fundamental como en la media, lo cual se debe a los índices de repitencia y deserción que acabamos de comentar y al hecho de empezar la escuela tarde (*Tabla 13*). Se observa que la citada tasa es de cerca del 50%, que es más alta en la enseñanza media, y que en los años analizados se ha verificado su disminución.

Tabla 13
Extra-edad Brasil 1996 y 1998

Año	Enseñanza fundamental	Enseñanza media
1996	47,0	55,2
1998	46,6	53,9
Variación 96/98	-0,4	-1,3

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

Se preguntó a los entrevistados cómo las escuelas tratan actualmente el tema de la *expulsión de alumnos*. Según su opinión, es vista como inconveniente e inadecuada y sólo ocurre en casos de difícil solución, porque existe la conciencia de que se debe evitar a todo costo que personas con problemas dejen de recibir del sistema educativo la atención posible y necesaria. Además de esas razones, principalmente en los establecimientos de enseñanza pagada que

reciben estudiantes de clases más altas y dependen del mantenimiento de la demanda para sobrevivir y crecer en el mercado, la situación se trata todavía con más cautela. Ha habido casos más complicados, generalmente vinculados al uso de drogas (en especial en la enseñanza media y superior) y a asuntos sexuales como, por ejemplo, romance en la escuela y embarazo adolescente, además de los problemas relacionados con el comportamiento indebido dentro de una escuela. Sin embargo, se les informa a las familias y se busca realizar un seguimiento más de cerca a los alumnos con tales problemas.

Evaluación del Sistema de Enseñanza por el Ministerio de Educación

La ley 9394/96 le otorga competencia a la Unión para que, en cooperación con los demás sistemas de enseñanza, establezca dos tipos de evaluación: rendimiento escolar en la enseñanza fundamental, media y superior; evaluación de las instituciones de enseñanza superior.

A) EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO ESCOLAR

De acuerdo a la LDB, la evaluación del rendimiento escolar será llevada a cabo por una autarquía federal, el INEP, vinculada al Ministerio de Educación, mediante tres procesos/exámenes específicos.

El *Sistema de Evaluación de la Educación Básica - SAEB*, fue creado en 1990. Su objeto es suministrarles a los gestores elementos para hacer un diagnóstico de la calidad de la educación. Evalúa el desempeño de los alumnos matriculados del 4° al 8° grado de la enseñanza fundamental y del 3er. grado de la media, a través de cuestiones que se basan, en última instancia, en las propuestas curriculares de los 27 Estados de la Federación. Tal evaluación se efectúa por medio de pruebas, cuestionarios socioeconómicos y contextuales, analizándose los factores asociados a la calidad y a la efectividad de la enseñanza suministrada. La *Tabla 14* muestra el *aprovechamiento de los alumnos de 4o y 8o grados* de la enseñanza fundamental en 1997, en contenidos de matemática, portugués y ciencias. Considerando la nota máxima de 400 puntos se verifica que los resultados globales no son satisfactorios, sobre todo en el 4° grado, porque los promedios no llegan al 50% del total en ninguno de los contenidos. Los alumnos de 8° grado superaron el 60% del total en las tres materias evaluadas. En cuanto a los resultados por *dependencia administrativa*, se puede ver que los estudiantes de la red pública –estatal y municipal– muestran un desempeño parecido, con ligera superioridad en el primer caso. Las notas de las instituciones

privadas fueron más altas y son casi diez puntos porcentuales superiores a los promedios globales de todos los contenidos.

Tabla 14
Resultados del Sistema de Evaluación de la Educación Básica - SAEB
Enseñanza fundamental Brasil 1997 (notas - promedio por contenido)

Grado y asignatura	Dependencia Administrativa			Total
	Estatal	Municipal	Privada	
4° grado				
Matemática	188	177	230	187
Portugués	162	153	212	165
Ciencias	177	171	224	181
8° grado				
Matemática	241	239	301	250
Portugués	244	242	287	250
Ciencias	243	240	294	250

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

El *Examen Nacional de Enseñanza Media - ENEM*, creado en 1997, también evalúa el perfil de salida del alumno, en términos de los conocimientos y habilidades adquiridas durante su escolarización. Es un examen voluntario y pagado, cuya finalidad es ofrecerle al alumno informaciones sobre su capacidad para enfrentar los desafíos de la enseñanza superior y del mercado de trabajo. Está siendo usado por un número cada vez mayor de facultades y universidades en sustitución a la primera etapa del proceso selectivo de la enseñanza superior. Los resultados obtenidos en 1997 por los estudiantes de la enseñanza media en el SAEB y en el ENEM componen la *Tabla 15*.

Los resultados globales del SAEB superan los de la enseñanza fundamental y el promedio de las notas oscila entre el 70 y el 75% del total. Nuevamente las instituciones privadas lograron notas más altas, sobrepasando los promedios globales entre 30 y 50 puntos porcentuales. En cuanto al ENEM los promedios están alrededor del 50% del total, también con ligera superioridad de los alumnos de establecimientos particulares. Es importante resaltar que los dos resultados no son comparables porque se trata de exámenes distintos en su concepción.

Tabla 15
Resultados de evaluaciones de la enseñanza media Brasil 1997 y 1999

SAEB – 1997 ⁽¹⁾	Estatad	Municipal	Privada	Total
Matemática	291	311	349	307
Portugués	282	293	324	293
Biología	282	304	347	298
Física	273	295	341	290
Química	281	298	343	297
ENEM – 1999 ⁽²⁾		Públicas ⁽³⁾	Privadas	Total
Cultura general		44,3	59,0	51,93
Redacción		45,4	55,1	50,37

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

(1) Nota máxima: 400 puntos.

(2) Nota máxima: 100 puntos.

(3) Incluye las tres esferas del gobierno.

El *Examen Nacional de Cursos – ENC*, también conocido como “Provão”, fue creado en 1996. Su finalidad es evaluar los conocimientos, competencias y habilidades desarrollados por los egresados de un determinado curso superior, a lo largo de dicho curso. Los exámenes son organizados por comisiones de especialistas de cada área, indicados por universidades y nombrados por el Ministerio de Educación. Las normas relativas al ENC son publicadas con seis meses de antelación y el examen se destina a evaluar las competencias y habilidades profesionales básicas. Los resultados individuales están disponibles solamente por alumno mientras que agregados por curso y establecimiento se emplean como indicadores de calidad de la enseñanza ofrecida. Todos los cursos en los cuales los alumnos obtuvieron los *conceptos D ó E* en el ENC por dos años consecutivos recibirán la visita de una comisión de especialistas; La realización del ENC es una condición previa para la obtención del diploma en la citada esfera de escolaridad. Cada año se ha ido ampliando la cantidad de cursos involucrados. En 1996 participaron solamente tres cursos: Derecho, Administración e Ingeniería Civil. En 2000 ya fueron 18 áreas, involucrando 2.888 cursos (lo que corresponde a 45% del total existente en el país) y 191.000 alumnos. En 2001 se espera la participación de 260.000 estudiantes egresados de 3.700 cursos. Dos nuevas áreas fueron incluídas: Pedagogía y Farmacia.

La *Tabla 16* presenta el porcentaje de cursos que obtuvieron clasificación A o B; C y D ó E en 1999, distribuidos por área de la graduación y dependencia administrativa. En general, los cursos de mejor desempeño están en las instituciones federales y estatales. Las federales obtuvieron alto porcentaje de clasificación A y B en las áreas de Administración, Derecho, Economía, Ingeniería Civil, Ingeniería

Eléctrica, Ingeniería Mecánica, Ingeniería Química, Letras y Matemática. En Periodismo y Medicina Veterinaria las A y B superan las demás clasificaciones, pero esto no representa la mayoría de los cursos evaluados; en Medicina y Odontología el resultado más frecuente fue la clasificación C. Las universidades estatales obtuvieron niveles A y B en la mayoría de los cursos en las áreas de Administración, Derecho, Ingeniería Civil, Ingeniería Eléctrica, Ingeniería Química, Periodismo, Medicina, Medicina Veterinaria y Odontología. La clasificación C fue la más frecuente en Economía, Letras y Matemática. En cuanto a los establecimientos municipales, predominan las clasificaciones D y E en Administración, Ingeniería Civil, Ingeniería Mecánica, Letras, Matemática y Odontología. Las áreas de Derecho, Ingeniería Química y Periodismo obtuvieron más C. En Economía e Ingeniería Eléctrica los cursos evaluados también se dividieron entre C, D y E. Diferentemente de lo que ocurrió en relación a la enseñanza fundamental y media, en la educación superior las instituciones privadas concentraron más clasificación C en todas las áreas, con excepción de Ingeniería Química: la mayoría de los cursos obtuvo D y E.

Sin embargo, se debe recordar que los resultados de los alumnos de las instituciones privadas de enseñanza superior en el ENC son peores que aquellos de las universidades federales y estatales.

Tabla 16
Cursos superiores, según las clasificaciones obtenidas en el ENC,
por área y dependencia administrativa (%) Brasil 1999

Área	Federal			Estatal			Municipal			Privada		
	A+B	C	D+E	A+B	C	D+E	A+B	C	D+E	A+B	C	D+E
Adminis- tración	66,7	23,1	10,3	53,8	25,6	20,5	30,8	33,3	35,9	22,7	45,0	32,3
Derecho	76,9	12,8	10,3	50,0	35,0	15,0	22,2	61,1	16,7	15,9	45,5	38,6
Economía	64,7	29,4	5,9	34,8	39,1	26,1	0,0	50,0	50,0	22,3	42,9	34,8
Ingeniería Civil	62,5	34,4	3,1	52,6	36,8	10,5	0,0	25,0	75,0	7,1	46,4	46,4
Ingeniería Eléctr.	51,7	44,8	3,4	63,6	18,2	18,2	0,0	50,0	50,0	7,3	43,9	48,8
Ingeniería Mecán.	58,3	33,3	8,3	41,7	33,3	25,0	0,0	33,3	66,7	10,0	50,0	40,0
Ingeniería Quím.	50,0	50,0	0,0	57,1	28,6	14,3	0,0	100,0	0,0	5,6	33,3	61,1
Periodismo	40,0	32,0	28,0	50,0	16,7	33,3	0,0	66,7	33,3	27,6	44,8	27,6
Letras	54,1	26,2	19,7	27,2	48,1	24,7	12,1	39,4	48,5	27,3	41,0	31,7
Matemática	61,4	28,1	10,5	32,1	42,9	25,0	6,9	37,9	55,2	22,3	43,9	33,8
Medicina	42,4	45,5	12,1	61,5	15,4	23,1	33,3	33,3	33,3	6,3	46,9	46,9
Medicina Veter.	42,1	31,6	26,3	60,0	30,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64,3	35,7
Odontología	37,0	40,7	22,2	60,0	26,7	13,3	25,0	0,0	75,0	17,1	48,8	34,1

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

B) EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES DE OFERTA DE LOS CURSOS SUPERIORES

Según previsto en la LDB, el Ministerio de Educación debe realizar evaluaciones periódicas de las instituciones y cursos de nivel superior, utilizando procedimientos y criterios amplios, en relación a los distintos factores que determinan la calidad y la eficiencia de las actividades de enseñanza, investigación y extensión (LDB, art. 9º, incisos VI e VIII).

Esta evaluación es realizada por comisiones de especialistas, formadas por profesores de grandes universidades públicas y privadas, nombradas por el Ministerio de Educación. Dichas comisiones visitan los establecimientos y evalúan *in situ*, a través de listas de ítems previamente conocidos por la escuela, las condiciones de funcionamiento del curso: titulación de los docentes, régimen de contratación, adecuación del currículo al proyecto pedagógico del curso, condiciones de las bibliotecas y laboratorios, actividades de investigación y extensión, trabajo supervisado, etc. El informe sobre la visita, atribuyendo al curso un concepto entre A y D, es encaminado al CNE para fines de renovación del reconocimiento del curso. Si la evaluación es negativa, la institución tiene un plazo para atender a los requisitos determinados por el CNE y solicita la visita de otra comisión de especialistas. Hasta el momento ningún curso ha sido cerrado, pero existen casi 100 con plazos definidos para adaptarse a las exigencias establecidas por el CNE.

Los resultados de esta evaluación y los obtenidos por los estudiantes en el ENC son ampliamente noticiados por la prensa y tienen fuertes reflejos en la relación candidato/ cupo para los cursos. O sea, los cursos con conceptos bajos sufren la disminución de demanda en sus procesos selectivos. Aunque reciente y con posibilidad de ser perfeccionado, este proceso se revela un instrumento poderoso de mejoría de los cursos superiores, especialmente en lo que se refiere a cuestiones como bibliotecas, laboratorios, informatización y titulación docente. Este resultado es más visible en las escuelas privadas pues en Brasil históricamente las mejores y más importantes universidades son públicas -federales y estatales.

5. *Características del personal docente y de la dirección*

Selección

Las escuelas de los gobiernos federal y estatales en general admiten su cuerpo técnico y sus profesores a través de oposiciones. En algunos Estados los directivos de los establecimientos son electos por la comunidad escolar. En

muchos de los municipios menores el intendente sigue indicando a las personas de su elección para ocupar los cargos disponibles; en los más grandes en general también se llevan a cabo oposiciones públicas. En cuanto a los establecimientos particulares en general los cargos de dirección están ocupados por personas de confianza de los altos directivos o dueños; también hay determinados cargos de dirección, de naturaleza más técnica, cuyos postulantes pasan por una selección de currículum, entrevistas, dinámicas de grupo y otras formas selectivas. Lo mismo ocurre con técnicos y docentes, que en general también se someten a pruebas de contenido teórico y práctico.

Nivel de formación

La calidad de la formación y el cumplimiento o no de la titulación exigida por ley de los educadores varían de acuerdo a una serie de factores, tales como ubicación y tamaño de los establecimientos, red y nivel de enseñanza al que pertenecen, etc.

En la educación infantil y fundamental se sabe que el número de los menos titulados ha disminuido en los últimos años con la oferta constante de programas de capacitación. En la enseñanza media el problema pasa más por la falta de habilitación específica del profesor en la asignatura que enseña. Los niveles más elevados de formación –máster y doctorado– corresponden a solamente el 0,5% de los docentes, ubicados principalmente en la región sudeste. No existen datos que permitan comparar la formación de docentes de escuelas públicas y privadas.

En el caso de los *docentes de la educación superior*, que comprenden 148.320 profesores (con la misma observación presentada para los de la educación básica), la legislación vigente exige su creciente titulación. En la *Tabla 17* se encuentra su formación, según el tipo de institución y la dependencia administrativa en que actúan. Se verifica en la columna Total que, de compararse la titulación de los docentes de instituciones públicas y privadas –que se dividen casi igualmente entre los dos sectores–, los primeros son menos numerosos en el nivel más bajo de formación y el número de los que tienen el doctorado corresponde a más de tres veces el de los profesores de las universidades privadas.

Tabla 17
Docentes por tipo de institución, dependencia administrativa y formación* Educación Superior Brasil 1996

Formación	Total General Integradas	Total Escuelas		Universidades Aisladas		Federación/ Escuelas			
		Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado		
Graduación	33 370	14 905	18 465	12 997	8 365	121	4 002	1 787	6 098
Especialización	53 990	19 261	34 729	15 311	15 564	543	7 336	3 407	11 829
Máster	36 954	21 974	14 980	20 378	8 536	133	2 817	1 463	3 627
Doctorado	24 006	18 526	5 480	17 852	3 682	24	749	650	1 049
TOTAL	148 320	74 666	73 654	66 538	36 147	821	14 904	7 307	22 603

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

*El mismo docente puede estar actuando en más de un nivel/modalidad de enseñanza y en más de un establecimiento.

Los profesores de las Universidades públicas representan más del 44% del total de docentes y, entre ellos, los que tienen titulación en los niveles más elevados –máster y doctorado- significan más del 57% del total de su grupo. Los docentes de las instituciones privadas en la misma situación son menos numerosos: casi el 34% de su categoría. O sea, los datos confirman la opinión de uno de los entrevistados, cuando dijo que las universidades federales son el *locus* donde se encuentran los profesores con más titulación y que muchos de los que se jubilan están siendo aprovechados por la educación privada, que necesita responder urgentemente a las exigencias del MEC. Es interesante verificar también que las escuelas privadas tienen más del 40% de sus docentes con especialización, en todas las categorías analizadas. En general, en Brasil este es un tipo de formación en el cual existe una amplia y diversificada oferta de cursos, no siempre de calidad o directamente relacionados a la asignatura que el profesor enseña.

Remuneración

La remuneración mínima de los docentes de las escuelas privadas es establecida anualmente en negociación entre el Sindicato Patronal y el Sindicato de Docentes de cada Estado. En lo referente a cada uno de los sistemas públicos de enseñanza, la remuneración debe estar determinada en los Planes de Carrera del Magisterio.

Las estadísticas obtenidas sobre este tema son parciales, pues se refieren solamente a los docentes de la enseñanza fundamental. Están presentadas en las *Tablas 18 y 19*, que muestran la media de salarios por dependencia administrativa, según las regiones brasileñas y las dos etapas del nivel de educación

examinado: la primera trata del 1^{er} al 4^o grado, mientras la segunda contiene los datos sobre los cuatro últimos grados. En ambas, los docentes del nordeste son los menos remunerados en todas las esferas administrativas, mientras que la región sudeste es la que mejor remunera sus profesores. Los salarios más altos se encuentran entre los docentes de las escuelas federales y los más bajos son recibidos por los que actúan en las unidades municipales. A su vez, los ofrecidos por la red particular son superiores a la media en todas las regiones y grados. La mejor remuneración ofrecida por los establecimientos superiores privados más grandes y de calidad fue mencionada como un importante factor de atracción de profesores con postgrado de las universidades públicas.

Tabla 18
Media salarial de los docentes por dependencia administrativa
Enseñanza Fundamental – 1er. a 4° grado Brasil y Regiones - 1997

Media de salarios por dependencia administrativa					
Brasil y Regiones	Total	Federal	Estatal	Municipal	Particular
BRASIL	420,10	1 103,30	515,50	292,70	595,30
Norte	365,80	1 296,40	456,70	229,00	529,20
Nordeste	222,00	438,10	344,70	155,20	288,10
Sudeste	617,70	1 346,50	616,20	545,50	782,70
Sur	464,20	978,20	499,40	405,80	681,20
Centro-este	456,40	1 135,90	551,40	315,30	562,50

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

Tabla 19
Media salarial de los docentes por dependencia administrativa
Enseñanza Fundamental – 5° a 8° grado Brasil y Regiones - 1997

Media de salarios por dependencia administrativa					
Brasil y Regiones	Total	Federal	Estatal	Municipal	Particular
BRASIL	605,07	1 349,46	600,56	512,08	740,93
Norte	591,49	1 297,53	587,03	418,39	759,78
Nordeste	373,11	1 088,29	413,87	281,04	374,92
Sudeste	737,31	1 504,91	694,74	739,03	913,66
Sur	593,60	1 454,95	589,67	495,95	758,92
Centro-este	588,92	1 127,80	587,04	454,08	723,21

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

6. *Financiamiento de la educación*

Recursos públicos

Por la Constitución de 1988 el Poder Público es responsable de organizar y financiar la enseñanza, dándole prioridad a la educación pública fundamental y obligatoria, en régimen de colaboración entre los tres ámbitos del gobierno. Como mínimo, le corresponde a cada ámbito gubernamental aplicar los siguientes recursos: Unión: 18% de su ingreso total de impuestos; Estados y Municipios: 25% de su ingreso total de impuestos, incluyendo las transferencias entre los entes federativos, principalmente en el desarrollo de la educación básica.

La enseñanza fundamental pública también cuenta con el salario educación como fuente extra de financiación, una contribución social de 2,5% que deben recaudar las empresas sobre su nómina. Con la aprobación de la Enmienda Constitucional N°. 14, en septiembre de 1996 se restablece la aplicación de los recursos consitucionalmente definidos y se crea el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental – FUNDEF, disciplinado por la Ley 9424/96. Los recursos pasan a estar subvindicados, de forma que, de los 25% del ingreso de impuestos que los Estados y Municipios deben aplicar en educación, el 15% debe ser destinado a la enseñanza fundamental y el 60% debe dirigirse al pago de los profesores.

Según lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 76 de la LDB, podrán destinarse recursos públicos para becas de educación básica a aquellos que demuestren insuficiencia de recursos, cuando haya falta de plazas y cursos regulares de la red pública en el municipio donde vive el educando, estando el poder público obligado a invertir con prioridad en la expansión de la red pública local.

La *Tabla 20* presenta el total de los gastos públicos en los diferentes programas de educación en 1997 y su participación en el Producto Interno Bruto - PIB. Dichos gastos corresponden al 5% del PIB, lo que equivale a R\$ 43,2 mil millones. De este total, el monto destinado a la enseñanza fundamental es de poco más de R\$ 19 mil millones, casi el 45% de los recursos. La enseñanza media muestra poca participación (menos de 5%), lo que corresponde a la tercera parte del gasto total en los programas para la enseñanza superior. La división de estos recursos por programa por el número de matriculados en las escuelas públicas –ya que no pueden ser destinados a las privadas– muestra como resultado la destinación de R\$ 633,00 por año a cada alumno de la enseñanza fundamental; R\$ 402,00 en la enseñanza media y R\$9.552,00 en la superior.

Tabla 20
Gastos públicos en educación por programas Brasil 1997

Programas	R\$	(valores en R\$ de 1997)	
		%	% PIB
Administración	5 689 653 617	13,2	0,7
Educación de 0 a 6 años	1 970 042 804	4,5	0,2
Enseñanza fundamental	19 358 054 573	44,8	2,2
Enseñanza media	2 069 336 598	4,8	0,3
Enseñanza superior	7 251 889 979	16,8	0,8
Educación Física y Deportes	790 125 074	1,8	0,1
Asistencia a Educandos	462 915 256	1,1	0,0*
Educación Especial	326 492 754	0,7	0,0*
Asist. y Previsión en Educación	5 333 347 187	12,3	0,6
Total	43 251 857 842	100,0	5,0

Fuente: Ministerio de Educación - MEC/ Instituto de Estudios e Investigaciones - INEP.

*Estos dos programas corresponden respectivamente a 0,05% y 0,04% del PIB.

Financiación del sector privado²

Según las normativas vigentes, recursos públicos solamente podrán ser traspasados para escuelas comunitarias, religiosas o filantrópicas, definidas en ley y que atiendan a los requisitos exigidos. También pueden ser utilizados para financiar actividades de investigación y extensión en establecimientos privados de educación superior. Esta escasa disponibilidad de recursos públicos hace que la manutención de la red privada dependa principalmente del cobro de mensualidades.

Financiamiento Privado (empresas y familias)

Desde fines de los años 60 todas las *empresas* brasileñas están sujetas a pagar el Salario Educación, antes mencionado, dirigido exclusivamente al financiamiento de la enseñanza fundamental. Estos recursos han desempeñado un rol importante en la expansión y en el equipamiento de las escuelas públicas. En Brasil no existe la tradición de que las empresas destinen voluntariamente recursos para el área de la educación formal; tienden a concentrar esfuerzos en programas específicos de capacitación y perfeccionamiento de sus

² Las informaciones de este ítem se originan principalmente de Schwartzman, J. "Financiamiento do Ensino Superior Particular". ABMES: Estudos, maio de 2000.

empleados. No obstante, hay indicios de cambios en el área, provocados por varios factores entre los cuales destacan las exigencias de los procesos de globalización de los mercados.

Los valores del arancel de matrícula escolar se fijan anualmente. Sus aumentos tienen que justificarse por inversiones, mejoramientos en las condiciones de la escuela y/o aumento de salario de los profesores. La escuela debe presentar a los alumnos y sus padres una planilla de costos definida por el gobierno federal en el Decreto 3.274, de 6 de diciembre de 1999. Otra norma legal determina que solamente se puede exigir que el alumno moroso abandone la escuela al término del período lectivo (Medida Provisional N° 1.930, del 29 de noviembre de 1999).

El Impuesto de Renta de Personas Físicas también determina anualmente los descuentos que los contribuyentes pueden hacer en relación a los gastos en educación, propia o de sus dependientes. Pueden ser deducidos gastos relativos a la Educación Infantil: guarderías y pre-escuela; enseñanza fundamental, media y superior; cursos de postgrado o profesionalizantes. Sin embargo, los valores permitidos son bajos: en el año 2000, el límite anual individual fue de solamente R\$1.700,00.

La *Tabla 21* muestra el valor de las anualidades en universidades y establecimientos no universitarios privados en 1996. Se observa una concentración porcentual más significativa en los grupos de R\$ 2.001,00 a R\$ 6.000,00³ (Universidades) y entre R\$ 1.001,00 y R\$ 5.000,00, en el caso de los otros tipos de establecimientos. Como se puede observar, son valores elevados, especialmente cuando se analizan los significativos niveles de pobreza existentes en el país, según el Censo Demográfico del IBGE de 1991, último dato disponible (*Tabla 22*). Se verifica que el 18,6% de los domicilios tienen renta mensual media del hogar de hasta un salario mínimo. A su vez, los niveles de rendimientos más elevados (más de 30 salarios mínimos) corresponden solamente al 2% de los domicilios.

³ Actualmente, el salario mínimo es de R\$ 180,00 (cerca de US \$ 80.00). Por lo tanto, R\$6.000,00 corresponden a más de 33 salarios mínimos por año y 2,7 por mes.

Tabla 21
Anualidades de los cursos de graduación en universidades y
establecimientos no universitarios privados por grupos de valores (%)
Brasil 1996

Grupos de valores	(valores en R\$ de 1996)	(%)
	Universidades	Federación de escuelas/ facultades integradas/ escuelas aisladas (%)
• Sin anualidad	0,6	0,6
• Hasta 500,00	1,7	0,6
• 500,01 a 1000,00	4,7	2,7
• 1000,01 a 2000,00	7,1	38,6
• 2000,01 a 3000,00	25,5	22,6
• 3000,01 a 4000,00	22,1	18,6
• 4000,01 a 5000,00	14,5	8,6
• 5000,01 a 6000,00	13,8	5,1
• 6000,01 a 7000,00	4,5	0,2
• 7000,01 a 9000,00	3,4	1,7
• 9000,01 a 11000,00	1,0	0,2
• 11000,01 a 13000,00	0,8	0,4
• 13000,01 y más	0,3	-
Total de cursos	887	474

Fuente: Sampaio, H. Op. cit, p. 287. R\$1 = US\$1

Tabla 22
Domicilios particulares permanentes, por clases de rendimientos
nominales medios mensuales del domicilio (%) Brasil 1991

Clases de rendimiento nominal medio mensual del domicilio	Total (Abs).	Situación	
		Rural (%)	Urbana (%)
Hasta 1/4 del salario mínimo	210 037	61,6	38,4
Más de 1/4 a 1/2 s. m.	1 746 951	49,7	50,3
Más de 1/2 a 1 s. m.	4 517 004	45,3	54,7
Más de 1 a 2 s. m.	6 944 219	30,3	69,7
Más de 2 a 3 s. m.	4 606 304	18,4	81,6
Más de 3 a 5 s. m.	5 488 770	11,5	88,6
Más de 5 a 10 s. m.	5 521 278	6,9	93,1
Más de 10 a 15 s. m.	1 910 686	4,4	95,6
Más de 15 a 20 s. m.	912 303	3,5	96,5
Más de 20 a 30 s. m.	789 541	3,1	96,9
Más de 30 s. m.	724 362	3,1	96,9
Sin rendimientos	478 346	18,5	81,5
Sin declarar	893 418	36,1	63,9
Total	34 743 219	21,8	78,2

Fuente: IBGE. Censo Demográfico. 1991.

En consecuencia de la realidad analizada, a la cual se suma el aumento de los índices de desempleo en los últimos años, obviamente existe cierta tensión entre padres/alumnos de familias con problemas socio-económicos y dueños de escuelas privadas en lo que se refiere al valor y al pago de la mensualidad. Hoy los establecimientos conviven con índices de incumplimiento de pagos de alrededor del 25% ó 30% lo que, en algunos casos (en especial en las instituciones pequeñas), hasta llega a poner en riesgo el mantenimiento del establecimiento en el mercado.

Por otra parte, se verifica la evolución de las matrículas actuales y futuras, en distintos ámbitos de la escolarización. En el caso de la enseñanza superior, el crecimiento de la demanda ocurrirá a través de egresados de los sistemas públicos estatales y municipales. Otro dato importante es que en el sistema estatal el 64% de los estudiantes frecuentan cursos nocturnos. O sea, el crecimiento de la demanda se originará de parte de alumnos con menor renta y disponibilidad para dedicarse a los estudios. Como los cursos nocturnos en general tienen menor calidad, es posible que muchos de ellos no tengan condiciones académicas para ingresar en los establecimientos públicos gratuitos, cuyas plazas son muy disputadas, dirigiéndose al sector privado, para lo cual indudablemente demandarán crédito educativo.

Crédito Educativo

Desde los años 70 existía un programa del gobierno federal con el objetivo de financiar las anualidades escolares para alumnos de cursos superiores privados. Varias razones, entre las cuales se destaca el incumplimiento de pagos por los beneficiados, impidieron que se creara un fondo rotatorio que le diese al programa auto-sustentación y estabilidad en el flujo de recursos.

En 1999 el mencionado programa fue sustituido por el Fondo de Financiamiento al Estudiante de la Enseñanza Superior –FIES– que procura resolver algunos de los problemas enfrentados por el anterior modelo de crédito educativo. Establece nuevos criterios para la concesión del financiamiento que llevan en consideración no solamente la necesidad económica del alumno, sino también su rendimiento escolar. La acreditación, antes hecha según la institución, pasó a ser realizada por curso que, para ser acreditado, necesita haber sido evaluado positivamente en el ENC. El estudiante puede obtener un crédito de hasta el 70% del valor de la mensualidad de su curso. En 1999/2000 el programa apoyó aproximadamente a 124.000 universitarios.

Según la misma fuente (Schwartzman, 2000), algunos aspectos del FIES siguen siendo problemáticos, especialmente: 1) el crédito todavía es destinado

a la institución y no directamente al alumno; 2) la corrección de los débitos - problemática también en el modelo anterior por subestimar la corrección monetaria vigente en el mercado- y las tasas de intereses exageradamente subsidiadas. Ahora se propone que los intereses sean estipulados por el Consejo Monetario Nacional a cada semestre lectivo. Este mecanismo, además de generar incertidumbres para los deudores, nada aclara en relación al grado de subsidio tolerable; 3) plazo de carencia: –el proyecto no establece este plazo, debiendo el alumno comenzar la amortización cuando se recibe. Dicho aspecto tiende a generar elevado incumplimiento de pagos, debido a la dificultad de incorporación inmediata de recién egresados al mercado de trabajo.

Uno de los entrevistados afirmó que el bajo valor del crédito educativo “no cubre las mensualidades de las buenas escuelas y, por lo tanto, hace que los alumnos se dirijan a las de peor nivel. Tendría que haber una selección seria de los mejores estudiantes y su conducción a escuelas de calidad” (directivo de una red de establecimientos privados).

Subsidios a las Escuelas Privadas

Existen pocas inmunidades tributarias, aun así son facultadas solamente a instituciones educacionales sin fines de lucro: exención del Impuesto de Renta de la Persona Jurídica; exención de la contribución a la seguridad social, responsabilidad de la empresa, tanto para empleados (20% del salario) cuanto para trabajadores autónomos (15%), además de otras contribuciones, incluso el salario educación. Esta exención es concedida a las instituciones consideradas beneficiarias, de utilidad pública y que destinen integralmente sus eventuales resultados operacionales a la manutención y desarrollo de sus objetivos institucionales. En el área educacional, la citada beneficencia se caracteriza por la concesión de plazas, integral y gratuitamente –bajo la forma de becas-, a alumnos considerados necesitados (con hasta R\$ 300,00 de renta familiar mensual *per capita*). El monto de la exención debe corresponder al valor de los beneficios concedidos por la institución.

III. Percepción de actores del sistema educativo sobre las posibilidades de desarrollo futuro de la educación privada en el país

1. Aspectos Favorables

Diversos actores entrevistados señalaron varios aspectos favorables a la educación privada en Brasil, algunos de carácter genérico, otros más específicos.

Entre los aspectos generales, se destacan:

- valorización del conocimiento como parte y elemento indispensable del actual proceso de globalización que plantea la necesidad de la educación continua en todas las etapas de la vida, aumentando la sensibilidad de las personas para la inversión en el campo educacional;
- mayor conciencia de los padres sobre la importancia de la escolarización de calidad para formar la personalidad de sus hijos en todas las etapas del desarrollo;
- nuevo desempeño de la mujer / madre en el mercado laboral, lo que hace que la familia transfiera algunas de sus atribuciones a la escuela. Al mismo tiempo, aumenta la necesidad de que niños y jóvenes reciban más apoyo de una escuela de calidad, preferentemente de tiempo integral. Considerando que la escuela pública brasileña ha tenido problemas para atender esta necesidad se abren espacios para la actuación privada;
- existencia de grupos empresariales considerados de alto nivel, con perspectiva estratégica y amplia visión educacional;
- falta de confianza en la escuela pública tradicional entre sectores de mayores ingresos de la sociedad brasileña;
- existencia de índices elevados de natalidad que, aunque en baja, generan demanda de escolarización;
- bajas tasas de escolaridad de la población, excepto en la enseñanza fundamental, lo cual supuestamente señala que hay un mercado que puede ser trabajado mejor por la educación privada.

En cuanto a los aspectos favorables más específicos, en general introducidos por la LDB, los entrevistados señalaron:

- libertad de organización curricular;

- reconocimiento del derecho al lucro por parte de las empresas educativas;
- posibilidad de diversificar productos y servicios;
- inserción de la educación infantil en el sistema brasileño de educación, con directrices amplias y generales, permitiendo que las normas se adapten al ámbito municipal;
- inversiones del gobierno en la enseñanza pública de nivel fundamental y medio.

2. *Dificultadores*

En lo que se refiere a las principales dificultades enfrentadas por la iniciativa privada en la educación, los informantes indicaron que existe:

- mucha competencia para ganar porciones del mercado entre grandes grupos o redes empresariales de educación que, a su vez, también compiten entre sí, entre ellos y con establecimientos menores. Según algunos entrevistados del sector privado, la tendencia deseada es que se mantengan en el mercado nada más que las instituciones que demuestren calidad y competitividad, incluso como forma de preservar la demanda. En tal situación, las escuelas que no se encuadren en las citadas características tienden a desaparecer. Los cambios en este sentido están de hecho ocurriendo muy rápidamente en nuestro país. Por un lado, como mencionó uno de los entrevistados, representante del CNE, “en los últimos cinco años, solamente la Iglesia Católica cerró las actividades de más de 200 establecimientos”. Por el otro, se constata la expansión continua de las grandes redes educacionales;
- aumento de los índices de desempleo y disminución del poder adquisitivo en familias de clase media, nivel social que responde por una parte significativa de la enseñanza privada en Brasil. Los entrevistados informaron que los índices de incumplimiento de pago de las mensualidades están entre el 25 y el 30%, sobre todo en la enseñanza superior;
- aumento del nivel de calidad de la escuela pública, aspecto que, sumado a lo antes citado, la han llevado a absorber alumnos que antes iban a las escuelas privadas;
- deficiencias en los programas de educación continua y de formación de educadores especializados, principalmente en lo que atañe a la educación infantil y a los portadores de necesidades especiales, lo que complica la contratación de profesores con capacitación adecuada;
- dificultades de gestión y del proceso de sucesión en la dirección de las

escuelas. Uno de los entrevistados expresó que en las escuelas religiosas esta cuestión está “casi garantizada por la congregación, que envía nuevos miembros. La escuela laica, muchas veces fundada por profesores, enfrenta dos problemas distintos: primero la dificultad de sucesión porque no siempre los hijos están interesados en seguir las actividades iniciadas por los padres y, segundo (lo que en realidad también sucede con las escuelas religiosas), por haber sido creada por profesores les falta formación específica en gestión empresarial” (dirigente de sindicato de escuelas privadas y de una red de establecimientos privados de enseñanza);

- falta de comprensión y apoyo de las autoridades constituidas y de los medios de comunicación social con relación al rol de la escuela privada;
- falta de recursos y de financiamiento para el desarrollo del sector, con consecuencias negativas para el acceso de postulantes de bajos ingresos a las escuelas privadas;
- miedo a la libertad introducida por la ley 9.394/96, en especial en lo referente a la reestructuración curricular, por parte de los directivos de los establecimientos, muchos de los cuales se acostumbraron a depender de la aprobación del Estado y de la burocracia para la toma de decisiones.

3. Opiniones sobre la relación con el gobierno y las instituciones burocráticas

Uno de los aspectos que antes de la LDB era considerado un gran obstáculo es el referido a la relación con el gobierno y la carga burocrática-administrativa. Actualmente, las opiniones se dividen.

Desde un punto de vista favorable a la relación con el gobierno, uno de los entrevistados señaló que “la relación público-privado es sana y tiene que mantenerse. Y tanto el gobierno como nosotros tenemos que ser cada vez más eficientes y competentes” (directivo de una gran red privada). Según otro directivo de una red de escuelas particulares, “la relación con el gobierno, tanto a nivel estatal como federal, se ha simplificado mucho en los últimos tiempos. La nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación facilita en el sentido de ofrecerles a las escuelas una cierta autonomía en la programación de sus actividades y contenidos, salvo aquéllos exigidos por ley como básicos. También merecen mención especial los Parámetros Curriculares Nacionales -PCN- que, después de los primeros momentos de desorientación, se van afianzando como auténticas alternativas de trabajo interdisciplinario, multidisciplinario y por proyectos”.

4. Cambios de demanda esperados o previsibles

Educación infantil

Incluye desde escuelas que pertenecen a grandes redes y sistemas de enseñanza pública y privada hasta pequeños establecimientos que a veces funcionan en casas particulares, en condiciones inadecuadas y que son considerados verdaderos depósitos de niños. Entretanto, la nueva LDB introdujo un cambio importante a ese nivel. Por primera vez en Brasil la educación infantil pasa a ser reconocida como etapa fundamental para el desarrollo del ciudadano y se debe integrar en el sistema municipal de educación. Por eso, los establecimientos tienen que responder a nuevas exigencias y someterse a un proceso de permiso de funcionamiento. Esta realidad exigirá un esfuerzo significativo de guarderías y escuelas infantiles, tanto públicas como privadas, con la finalidad de mejorar y garantizar la calidad de la atención.

Como resultado de la disminución de los índices de natalidad, *no habría que esperar aumentos significativos de demanda* a ese nivel de enseñanza. Pero se supone que ocurrirá una *demanda creciente de educación de tiempo integral* (también para atender a alumnos de la *enseñanza fundamental*), debido a la reducción de la mano de obra doméstica y a la presencia mayor de la mujer / madre en el mercado laboral, como se ha citado antes. En virtud de que el sector público no ha logrado ofrecer este tipo de educación, debido a su costo más alto, se espera que los establecimientos privados ocupen el citado nicho de mercado.

Educación fundamental

Otra tendencia destacada por los entrevistados se refiere a la *disminución de la demanda de plazas para enseñanza regular de nivel básico en las escuelas privadas*. Como factores que explican esta caída se mencionaron, además de la disminución de los índices de natalidad: esfuerzos del sistema público de enseñanza, como un todo, para regularizar el flujo escolar; expansión de las plazas públicas, conjuntamente con mejora de la calidad de la enseñanza ofrecida.

Para los entrevistados, la mayoría de los establecimientos privados que ofrecen enseñanza fundamental van a tener que luchar para mantener ese nicho de mercado, ya que cada vez es más alta la *exigencia de no repetición del alumno y de calidad de la escuela*.

Enseñanza media

Por un lado está el hecho de que el sector público también viene invirtiendo en la ampliación de la oferta de plazas, aumentando la competencia con el sector privado (y entre las escuelas del mismo sector).

Por el otro lado, crecen las exigencias inmediatas de aumento de los niveles de escolaridad por parte del *mercado laboral*. Ya hay muchos puestos de trabajo que exigen que el candidato tenga, por lo menos, el diploma de la educación media. Y todavía existe un contingente expresivo de personas que no llegaron a este nivel educativo. Por la edad, muchas tendrán que ser atendidas principalmente a través de *estudios supletorios*, cuya oferta también le interesa al sector privado.

Educación postmedia y superior

Como consecuencia del incremento de la oferta en la enseñanza media regular y supletoria aumentará también la demanda por *educación superior*. Directivos del sector privado estiman que la enseñanza media llegará a un nivel aproximado de cinco a seis millones de nuevos egresados en los próximos seis años, de los cuales cerca de tres millones podrían formar la clientela potencial para los cursos superiores. Algunos entrevistados estimaron que la enseñanza pública no va a tener cómo atender ni al 5% de esa demanda.

Una parte de los egresados de la enseñanza media también podrá querer seguir *estudios postmedios* –que engloban la educación profesional de nivel técnico- y *secuenciales*, modalidades introducidas por la LDB. No está claro todavía cómo se hará su implementación, teniendo en cuenta que están en proceso de reglamentación.

Entretanto, los entrevistados consideran que los dos tipos de cursos *pueden llegar a ser nichos de mercado* para el sector privado, aunque tal vez sea un poco temprano para realizar dichas inversiones.

El problema es que la clientela vendrá, como antes fue analizado, principalmente de escuelas públicas, y habrá que evaluar su disponibilidad financiera para pagar la continuación de los estudios.

Algunos entrevistados comentaron que el *crecimiento de demanda en la educación superior ya está propiciando un aumento significativo de la oferta privada*: se estima que en los últimos dos años el MEC autorizó más de dos mil nuevos cursos. Una de las explicaciones es que, según está previsto en la ley, el gobierno no puede cobrarles mensualidades a los alumnos de las universidades federales ni tampoco dispone de recursos para su expansión. Entonces se creó un espacio para que actuase la red privada.

También se mencionaron otras áreas con tendencia al incremento de demanda y que pueden ser atendidas por el sector privado: educación continua, en especial para docentes; cursos profesionales específicos de postgrado (especialización, máster y doctorado), principalmente en el caso de profesiones emergentes en el mercado; educación a distancia para postulantes a cursos superiores, como también para diferentes grupos sociales y profesionales, línea de actuación que exige estudios precisos de viabilidad económica, en la opinión de algunos entrevistados, debido a la gran deserción de matriculados; y por último, cursos para la tercera edad.

5. Opiniones sobre el prestigio de la enseñanza privada

Los entrevistados del sector privado realzaron las características principales que justifican el gran prestigio que, para ellos, tiene la red particular de enseñanza fundamental. Primeramente, el factor calidad, que marca la diferencia entre el sector público y el privado, como consecuencia de las inversiones más altas en el área de capacitación y remuneración de los profesionales (directores, técnicos y docentes), en instalaciones físicas y en el seguimiento individual de los alumnos. Complementariamente, la cuestión de la eficiencia o buena administración de los recursos, porque se reconoce la dificultad que resulta captarlos debido a los altos niveles de competencia; reconocimiento del hecho de que los establecimientos son propiedad privada, o sea, tienen dueños que los administran. Los dos otros aspectos destacados están relacionados a la mayor capacidad de anticipar demandas educacionales emanadas de la sociedad y la existencia de propuestas pedagógicas claras, muchas veces sostenidas en principios teóricos internacionalmente investigados y reconocidos.

IV. Consideraciones finales

Dada la diversidad y fragmentación de experiencias tanto en el sector público como en el privado, no se puede generalizar sobre las ventajas relativas presentadas por cada uno de estos sectores. Por el contrario, en ambos sectores, público y privado, pueden encontrarse experiencias relevantes, tanto a nivel pedagógico como de administración, que podrán ser usadas indiscriminadamente por ambos sectores, como modelos de *best practice*. Más que desarrollar modelos teóricos de confrontamiento entre estos sectores, trabajos de acompañamiento de experiencias exitosas en instituciones públicas y privadas, ofrecen posiblemente

el mejor camino para producir insumos relevantes para la mejora de la enseñanza en nuestro continente.

Las tendencias identificadas en el caso brasilero, de las relaciones sistema público-privado pueden presentarse sintéticamente de la manera siguiente:

- mantenimiento de la tensión histórica entre estatismo y privatismo en educación, aunque suavizada por la LDB, especialmente en lo que atañe a la utilización de los recursos públicos.
- mantenimiento e inclusive ampliación de la competencia dentro del propio sector educativo privado, principalmente en relación a la lucha por recursos públicos, que aumentará debido a la necesidad y posibilidad de ampliación de plazas pero sin que los costos correspondientes puedan ser totalmente financiados por las familias. Por un lado, tenemos la educación privada que resulta de relaciones de mercado y busca el lucro; por el otro, la escuela comunitaria, filantrópica y religiosa, con capacidad de acceder a transferencias de dinero público por seguir siendo considerada sin fines de lucro por la LDB y por abrirse al control público del recurso oficial transferido;
- fortalecimiento relativo de la posición que la metodología privada es más eficiente para administrar recursos, con base en la lógica de mercado, en análisis costo-beneficio y en el hecho de que la escuela particular tiene dueños (lo opuesto a la escuela pública) y suponiendo que la escuela privada haya llegado a la modernidad, de la cual la pública estaría todavía distante.
- necesidad de implantación efectiva de la legislación vigente, a través de políticas públicas claras y transparentes, con fiscalización sistemática y permanente del gobierno;
- introducción de cambios importantes por la LDB en lo que se refiere a la autonomía de las escuelas; sin embargo, el gobierno federal mantiene el control de la calidad de la enseñanza y de las instituciones educacionales;
- mayor fluidez en la relación público-privado en educación, aunque todavía sean necesarios perfeccionamientos y adaptaciones en ambos sectores;
- universalización de la enseñanza fundamental a corto plazo y de la media en los próximos dos decenios;
- existencia de nichos de mercado para la educación privada en distintos niveles y tipos de cursos; sin embargo, esta expansión podrá ser cercenada si no surgen nuevas fuentes de financiamiento y crédito, principalmente para los alumnos y familias de niveles de ingreso más bajos.

Bibliografia

- Batista, F. (coord.). Passos para o gerenciamento efetivo de processos no setor público: aplicações práticas. Brasília: DF.: IPEA, 1996 (Texto para Discussão no. 427).
- Castro, M. H. G. Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas. Brasília: DF.: INEP, 1998.
- Castro, M. H. G. Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas. Rio de Janeiro: CESGRANRIO, Revista Ensaio, vol. 20, julho-setembro de 1998, p. 303-364.
- Cunha, L. A O lugar da escola particular: contribuição para o debate. Revista Educação Brasileira, v. 3, no. 6, 1981.
- Cunha, L. A Crise e reforma do sistema de ensino superior. Novos Estudos CEBRAP, 46, nov. 1996.
- Cunha, L. A Vestibular: a volta do pêndulo. In: Simpósio Crítico dos Concursos Vestibulares. Rio de Janeiro: CESGRANRIO, 1977.
- Cury, C. A J. et alli. Medo à liberdade e compromisso democrático. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.
- Durham, E. O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 23. São Paulo: ANPOCS, 1993.
- Durham, E. e Durham, Sampaio, H. O ensino privado no Brasil. São Paulo: Documento de Trabalho NUPES 3/95. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da USP, 1995.
- Fletcher, P. R., Castro, C. M. Os mitos, as estratégias e as prioridades para o ensino de 1º grau. Brasília: DF.: IPEA: IPLAN: CNRH, 1985.
- Fletcher, P. R., Ribeiro, S. C. Projeto fluxo dos alunos de primeiro grau. PROFLEXO, 1988. Mimeografado.
- Gomes, C. A. A educação em perspectiva sociológica. 3a. Ed. São Paulo: EPU, 1994 (Temas básicos de educação e ensino).
- Gomes, C. A Educação pública é prioridade? Brasília: DF.: Universa, 1996 (Série Educação, 3, Cadernos da Católica, Edição Extra 3).
- Maia, E. M., P. Filho, L. P. A proposta no gerencial da escola: disfuncionalidades e tendências. In: Xavier, A C. R., Amaral Sobrinho, J., Marra, F. (org.). Gestão escolar: desafios e tendências. Brasília, DF.: IPEA, 1994, p. 123 - 40 (Série IPEA, no. 145).
- Martins, C. B. Ensino pago: um retrato sem retoques. São Paulo: Global, 1981. Coleção Teses.
- Martins, C. B. O novo ensino superior privado no Brasil: 1964-1980. In Martins, C. B. (org.). O ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 11-48.
- Mendes, C., Castro, C. M. Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado. Associação Brasileira das Mantenedoras: Educandus - Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1984.

- Kuenser, A Z. Ensino medio e profissional: as políticas do Estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997 (Questões da nossa época, v..63).
- Ribeiro, S. C. O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro, v. 52, no. 197-198, p. 5-45, jan/dez., 1991.
- Ribeiro, S. C. A pedagogia da repetência. Estudos Avançados. São Paulo, v. 5, no. 12, p. 7-22, maio/ago., 1991.
- Sampaio, H. M. S. O ensino superior no Brasil: o setor privado. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.
- Saviani, D. A nova lei da educação - LDB: Trajetória, limites e perspectivas. Campinas: São Paulo: Autores Associados, 1997.
- Schwartzman, J. "Financiamento do Ensino Superior Particular". ABMES: Estudos, maio de 2000.
- Schwartzman, J., Oliveira Júnior, M. "Ranking" IPEAD/UFMG e exame nacional de cursos: uma comparação. Ensaio: Avaliação de políticas públicas em educação. Rio de Janeiro: Fundação CESGRANRIO, v. 5, no. 16, p.353-362, jul/set. 1997.

La relación público/privado en educación en Colombia*

Carmen Helena Vergara (Coord.)

María Paulina Dávila

Luis Fernando Jiménez

José Argemiro Laverde

Mary Simpson

I. Estructura del Sector Educativo en Colombia

En Colombia, la educación es un Servicio Público que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política de 1991, por cuyo mandato, son responsables de la educación, el Estado, la Sociedad y la Familia. De su parte los particulares están facultados para fundar establecimientos educativos con gestión privada pero como empresa que presta un servicio público.

En este sentido, el servicio educativo es único, tiene un tronco común y representa una totalidad sistémica, en donde concurren a su provisión, con iguales argumentos y facultades, tanto el aparato estatal como las organizaciones de la sociedad civil y los particulares, estableciéndose una interacción entre lo público y lo privado que rompe con el tradicional esquema de lo oficial y lo particular como mundos diferentes, lógicas distintas y obligaciones y derechos independientes.

El servicio público educativo comprende la educación formal, a la cual se refiere este estudio, la educación no formal y la educación informal teniendo en cuenta los principios de integralidad y complementación¹.

La educación formal se organiza por niveles y grados educativos consecutivos y se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia

* Carmen Helena Vergara es economista especializada en planificación y análisis educativo y se desempeña en la Corporación de Desarrollo Humano, Colombia.

¹ Sobre el sistema educativo colombiano ver también antecedentes que aporta el capítulo sobre nuevas experiencias de gestión escolar pública en la sección III de este volumen.

regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos. La educación formal se organiza en niveles:

a) El PREESCOLAR que se ofrece a educandos de tres (3) a cinco (5) años de edad y comprende tres grados, el último de ellos o Grado de Transición, dirigido a educandos de cinco (5) años, es obligatorio por mandato constitucional.

b) La EDUCACIÓN BÁSICA con nueve (9) grados, se desarrolla en un Ciclo de educación básica primaria de cinco (5) grados y en uno siguiente de educación básica secundaria de cuatro (4) grados. Al culminar éste se otorga el Certificado de Estudios de Bachillerato Básico.

c) La EDUCACIÓN MEDIA con dos (2) grados, ofrece dos opciones: la ACADÉMICA que profundiza en un campo específico de las ciencias, las artes o las humanidades, y la TÉCNICA que prepara para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios. Al final, se expide el Título de Bachiller con la mención de la formación media recibida y la especialidad cursada, quedando habilitado para el ingreso a las instituciones de educación superior.

La EDUCACIÓN SUPERIOR capacita para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social, en los campos de la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, el arte y la filosofía. Ofrece programas de pregrado y de postgrado en instituciones del Estado o privadas, clasificadas así:

- Las instituciones técnicas profesionales, ofrecen programas de formación en ocupaciones de carácter operativo o instrumental. El Título que expiden es de Técnico Profesional.

- Las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, están facultadas para ofrecer programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en disciplinas y programas de especialización en sus respectivos campos de acción. Al término del programa se expide el Título de Técnico profesional si se trata de ocupaciones, de Tecnólogo o Profesional, si se trata de profesiones o disciplinas académicas, y de especialista en caso de especializaciones.

- Las universidades son aquellas instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional. Otorgan el correspondiente Título profesional al terminar estudios de pregrado, o de especialista, magíster, doctor o el respectivo del postdoctorado, para los estudios de postgrado.

Las instituciones educativas de preescolar, básica y media se relacionan con las autoridades educativas de modo descentralizado. Esto es, las relaciones se establecen con las autoridades departamentales y distritales para todo lo concerniente con los procesos de fundación y aprobación del establecimiento, como también para los efectos de supervisión, vigilancia y control del servicio educativo que prestan. Los particulares se relacionan con autoridades municipales sólo cuando en el respectivo plan educativo municipal se concretan objetivos y acciones de alianza.

El Ministerio de Educación Nacional ejerce competencias en políticas generales y en planeación, fijación de criterios y asesoría y apoyo para el ejercicio de la inspección y vigilancia por parte de las autoridades territoriales, y desarrollo normativo en lo pedagógico, administrativo financiero, de dirección y de infraestructura requerida para la calidad y cobertura del servicio.

Las instituciones privadas de educación superior gozan de autonomía universitaria, en las mismas condiciones que las estatales. Esto es, se les reconoce a las universidades el derecho a darse y a modificar sus estatutos, designar sus autoridades administrativas y académicas, crear, desarrollar y acreditar sus programas académicos, dirigir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar su cuerpo docente, admitir a sus alumnos, establecer sus regímenes internos, gestionar sus recursos. Para las demás instituciones de educación superior, la autonomía se contrae.

La inspección y vigilancia de las instituciones privadas de educación superior, está concentrada en el Ministro de Educación Nacional, función que ejerce con la asesoría de un Consejo de Educación Superior, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES y en el campo de la acreditación de calidad de los programas académicos, con la asesoría del Consejo Nacional de Acreditación.

II. Indicadores descriptivos del Sector Educativo

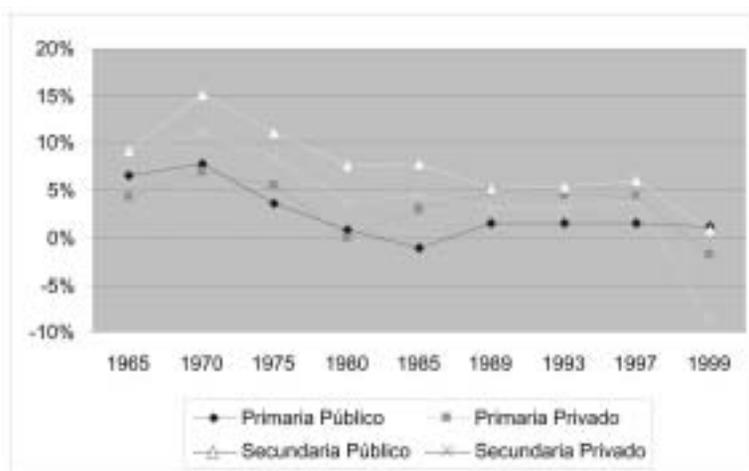
Acceso

En el año 2000, casi el 70% de la población tenía en Colombia entre 0 y 34 años, 33% entre 0 y 14 años. La demanda potencial del sistema de educación obligatoria y media, conformada por niños y jóvenes desde los 5 hasta los 17 años, era de 11.6 millones en el año 2000, y la del sistema total, incluyendo los jóvenes de 18 a 24 años, alcanzó los 17.1 millones. En el próximo quinquenio la

mayor tasa de crecimiento la tendrá el grupo de 12 a 17 años, presión que se traslada al grupo de 18 a 24 años para el quinquenio del 2005 al 2010².

El estado del sector educativo al inicio de la década se refleja en el diagnóstico realizado en el Plan de Desarrollo 1990-1994 (Departamento Nacional de Planeación 1991: 90-95), que expresa que “desde finales de los años cincuenta, y especialmente en el Frente Nacional³, se gestó una enorme expansión del sistema educativo que permitió superar el atraso educativo de casi cien años en Colombia, aunque el ritmo declinó en los últimos quince años. En primaria, las tasas de crecimiento anuales de la matrícula han sido inferiores al 1%; en secundaria, en donde existen las mayores carencias, fue apenas del 5% entre 1975 y 1984, y del 2% en los últimos 5 años”. El anexo estadístico reporta para educación superior una tasa anual del 4% en los últimos cinco años; igualmente reporta una mayor tasa anual de crecimiento de la educación privada en primaria y superior (Gráfico 1).

Gráfico 1. Tasa de crecimiento anual de la matrícula. 1965-1999



² Los datos de este estudio utilizan como fuente principal la Encuesta Nacional de Hogares, en la cual las preguntas sobre educación se aplican a partir de los cinco años, edad de inicio de la educación obligatoria. Por esto, y para mantener la comparación con estudios precedentes, los grupos de edad que se relacionan con cada nivel difieren levemente de los reglamentarios, así: i) Preescolar: Población entre 5 y 6 años. ii) Primaria: Población 7-11 años. iii) Secundaria: Población 12-17 años; iv) Superior: Población 18-24 años. Cuando se utilice otra fuente se precisará el rango de edad que se aplica.

³ Se conoce como Frente Nacional el pacto político entre los dos partidos tradicionales en el que acordaron su alternancia en el poder entre 1958 y 1974. Se denomina así a los gobiernos de esa época y en general a tal período.

Documentos oficiales de ocho años después dan cuenta del impulso conseguido tras aplicar una política gubernamental de ampliación de cobertura. Sarmiento y Caro (1999: 9) señalan como hechos sobresalientes del periodo 1985-1997, "... La matrícula de primaria mantiene desde 1985, un crecimiento estable del 2% anual, en tanto que la de secundaria registra no sólo un crecimiento anual que duplica el de la primaria, sino que además se acelera en los noventa, 4.3% entre 1985-1993 y 5.1% entre 1993-1997. En ambos niveles, la matrícula crece más rápido que la población en edad para el nivel respectivo; particularmente en el caso de la secundaria, la población entre 12 y 17 años crece a un ritmo anual inferior al 1%. Lo anterior ha incidido en un aumento importante de las tasas de cobertura bruta. En efecto, en primaria éstas aumentaron en el nivel nacional de 104.9 a 113% y en secundaria, de 52.4 a 80.4%".

En los dos últimos años (1997-1999) cambia la tendencia. La caída del crecimiento de la matrícula para primaria y secundaria, en ambos sectores, señala el inicio de la crisis económica similar a la experimentada en el país a comienzos de la década de los 80. En ese momento, cae la primaria pública y se mantiene la secundaria, nivel que estaba aún muy rezagado. El crecimiento observado para primaria privada, no es significativo pues su contribución en términos absolutos era tan pequeña que cualquier cambio porcentual parece grande, como se verá al examinar la contribución del sector privado a este propósito de ampliación del acceso.

La tasa de asistencia, entendida como la proporción de población de un grupo de edad que reporta asistir a una institución educativa, mide la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar aún la vinculación al nivel escolar correspondiente a su edad. Tal tasa para el grupo de 7 a 11 años creció en los primeros años de la década un poco más del 2%, mientras que para el grupo de 12 a 17, que están en edad de asistir a secundaria, creció cuatro veces más. En el período 1995-1999, la tasa de asistencia decreció para ambos grupos, en contraste con el crecimiento positivo de la población, señalando así que la capacidad del sistema se restringió en los últimos años. Sólo la zona rural presenta una variación positiva de la tasa de asistencia en ambos períodos, lo que se interpreta más como un efecto de migraciones rurales que como un mejoramiento de oportunidades educativas.

Los cambios recientes en la cobertura, expresados por las tasas brutas y netas por nivel, se presentan en el Cuadro 1, para los años 1993, 1997, 1998 y 1999.

Cuadro 1. Tasas netas y brutas por nivel. 1993 a 1999

NIVEL	1993		1997		1998		1999	
	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta
Preescolar	31.6	39.2	37.6	41.7	38.5	41.7	40.5	43.6
Primaria	75.2	110.4	83.5	114.8	81.9	113.1	84.2	113.1
Secundaria	47.8	68.0	61.1	80.4	60.5	81.7	62.1	81.8
Superior	8.1	15.7	14.6	24.0	15.2	22.4	14.3	20.7

Fuente: Años 1993 y 1997 Informe de Desarrollo Humano 1999. 1998 y 1999 Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre.

Las mejoras más importantes en cobertura y eficiencia interna son en preescolar, en ambos períodos, mientras que la cobertura de primaria y secundaria se estanca en los últimos años, luego del crecimiento importante de secundaria entre 1993-1997. En educación superior el comportamiento de estos indicadores revela el auge resultante de la aplicación de la Ley 30 de 1992 y el decaimiento posterior de la demanda; afectada posiblemente por la recesión económica del último período, sin desestimar los efectos de una expansión de oferta de dudosa calidad.

Antes de explorar la contribución del sector privado en esta evolución cabe presentar una nota metodológica para posibilitar el análisis de cifras provenientes de distintas fuentes. En los sistemas estadísticos de la Región se presentan inconsistencias de la variable matrícula, ante lo cual Sarmiento y Caro (1999) realizaron para Colombia un ejercicio de ajuste de matrícula de primaria y secundaria, obtenida de varias fuentes para 1985-1997. El Cuadro 2 muestra esta serie así como los valores de otras fuentes en 1997 para facilitar la comparación con otros estudios y la identificación del sesgo de cada fuente. Esta serie se utiliza en el presente estudio para analizar la contribución del sector privado al esfuerzo total del sistema entre 1985 y 1997.

Cuadro 2. Matrícula Total por Nivel y Sector. Cuatrienios 1985- 1997

	Matrícula Total	Matrícula Oficial	Matrícula Privado	Participación Privado
PRIMARIA				
Serie Ajustada ¹				
1985	4.000.266	3.336.062	664.204	16.6
1989	4.339.083	3.541.690	797.392	18.4
1993	4.710.198	3.763.345	946.852	20.1

(Continúa en pág. siguiente)

1997	5.117.023	4.002.590	1.114.433	21.8
<i>1997. Otras Fuentes²</i>				
ENH-Septiembre	4.836.262	4.032.408	774.722	16.1
ECV97	4.985.775	3.925.584	1.060.191	21.3
MEN-DANE	4.561.198	3.690.522	870.676	19.1
SECUNDARIA				
Serie Ajustada ¹				
1985	2.353.400	1.442.488	910.912	38.7
1989	2.780.997	1.757.688	1.023.308	36.8
1993	3.312.382	2.158.143	1.154.239	34.8
1997	4.063.621	2.721.254	1.342.367	33.0
<i>1997. Otras Fuentes²</i>				
ENH-Septiembre	4.292.932	3.142.280	1.141.112	26.6
ECV97	4.096.969	2.726.834	1.370.135	33.4
MEN-DANE	3.162.583	2.055.322	1.107.261	35.0

Fuente: ¹ Cuadros 5 y 18 del Boletín SISD No. 19. DNP, 1999. Datos suministrados por DNP-UDS-DIOGS para este estudio.

El análisis de la contribución del sector privado en los años siguientes utiliza datos de la Encuesta Nacional de Hogares de septiembre de 1997 a 1999, para educación básica y media incluido preescolar, nivel para el que no se desarrolló el ajuste (Cuadro 3).

Cuadro 3. Asistentes por Nivel y Sector. 1997-1999

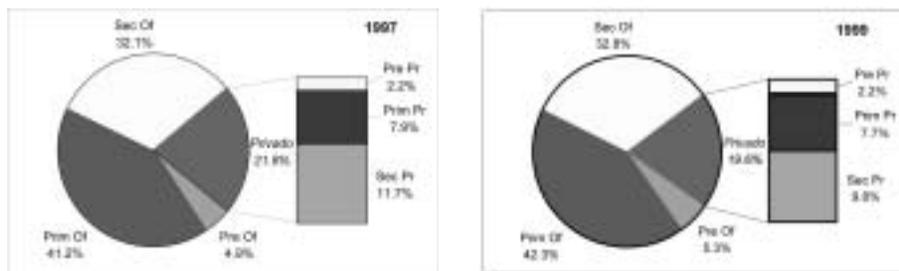
	PREPRIMARIA	PRIMARIA	SECUNDARIA
<i>OFICIAL</i>			
1997	477.474	4.032.408	3.142.280
1998	538.871	4.058.939	3.096.123
1999	516.594	4.125.836	3.194.739
<i>PRIVADO</i>			
1997	214.374	774.722	1.141.112
1998	199.671	758.808	1.025.665
1999	215.279	747.957	951.069
<i>Participación Privado</i>			
1997	31,0%	16,1%	26,6%
1998	27,0%	15,8%	24,9%
1999	29,4%	15,3%	22,9%

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre.

La matrícula de educación básica y media en conjunto detiene su crecimiento con tendencia a reducirse en los próximos años; varía -0.3% entre 1997 y 1999, cifra que demuestra el estancamiento del esfuerzo del sistema por mantener integrada a la población en edad escolar. En primaria, la tasa de crecimiento positiva del sector privado le había permitido mejorar su participación hasta 1997; avance que se pierde en los años siguientes. El nivel de secundaria, donde el sector privado había disminuido rápidamente su participación por la acelerada expansión pública, es sin duda el más afectado por la coyuntura económica llegando a perder el 17% de su matrícula en los últimos años. El preescolar es el único nivel en el cual el sector privado mantiene su participación durante el período de recesión. Para el conjunto de la educación básica y media, los estudiantes que asisten al sector privado se reducen en 10% (Gráfico 2).

En números absolutos, el sector privado reduce 216.808 estudiantes de primaria y secundaria entre 1997 y 1999, mientras la oferta pública aumenta 145.887 cupos, con lo cual ha quedado excluida del sistema al menos un tercio de la población en edad escolar retirada del sector privado.

Gráfico 2. Participación en la matrícula total por nivel y sector. 1997 - 99



En relación con la educación superior, varios análisis señalan la expansión acelerada de la educación superior (Duarte y Villa, 1998; Ayala, 1998); entre 1960 y 1993 se multiplicaron por 14 las universidades, resultado de un crecimiento del 8% anual. En 1995 llegaron a ser 260 las instituciones de educación superior, de las cuales 29 eran Universidades y 64 Instituciones Universitarias, calificadas en ese momento como entidades en proceso de conversión inmediata hacia la primera categoría.

La comparación con las estadísticas de 1997 muestra la exorbitante ampliación de la oferta en el país. Las nuevas instituciones son únicamente 9, pero en sólo dos años aumentan hasta 93 aquellas catalogadas como Universidades, la

mayoría privadas, como manifestación de una “conversión” tan acelerada que suscita profundas dudas sobre la rigurosidad de tal proceso.

El crecimiento en términos de oportunidades de programas no va a la zaga, por el contrario, la apertura de casi 600 programas en dos años representa un 15% adicional; concentrándose en el postgrado, nivel donde se observa un incremento del 20%. Dicha expansión se realizó sin planeación ni una mejora en la capacidad académica global, lo que seguramente reduce la calidad de la oferta educativa (Aljure 1999: 40).

Los datos de la Encuesta de Hogares para el periodo 1998-1999, muestran que el decaimiento de la demanda evidenciado en educación superior afecta principalmente a las instituciones privadas (DNP, 2000: 38).

Equidad

Entre primaria y secundaria, se aproximaban a la igualdad de oportunidades sólo los dos quintiles altos en 1997, opción más lejana a medida que disminuye el ingreso. El desplazamiento vertical de cobertura en 1997, expresa la expansión de secundaria en todos los niveles de ingreso. Por el contrario, el cambio en la tasa neta de primaria es regresivo: los quintiles inferiores se desplazan hacia la izquierda (retroceso) al tiempo que se advierte aumento en los altos. Inversamente al aumento equitativo de la secundaria, el acceso de los jóvenes a la universidad sigue prácticamente reservado al 20% más rico, con algún espacio para el siguiente quintil. El desplazamiento vertical, observado entre 1993 y 1997, afecta casi exclusivamente a los niveles altos y muestra la ampliación de la brecha en las posibilidades de continuidad hacia la educación superior, pese al fuerte crecimiento de este nivel (Vergara y Simpson, 1998).

El estado de los principales indicadores de cobertura por nivel de ingreso en 1997 ha sido publicada en el Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999 (DNP- PNUD, 2000: 72), el cual concluye que los más discriminados son los niños de 5 y 6 años y los de 18 a 24 años de los hogares más pobres, lo que permite concluir que la educación superior y el preescolar son un privilegio de los hogares de mayores ingresos. A medida que aumentan los ingresos, la tasa de extraedad temprana en primaria y en secundaria tiende a aumentar y, de manera concomitante, la extraedad tardía tiende a disminuir.

El sector privado ha contribuido al esfuerzo de mejoramiento de la equidad del sistema en distinta medida según el nivel educativo, tal como se observa en el análisis de la participación de la matrícula privada por quintiles de ingreso entre 1993 y 1997 (Vergara y Simpson, 1998).

En *preescolar* entre 1993 y 1997, se alcanza una mayor cobertura con una tasa de crecimiento de la matrícula muy superior a la de la población entre 4 y 6 años. Frente al importante esfuerzo del sector oficial por atender la educación temprana, la matrícula privada del nivel se estanca y su participación disminuye, con la sola excepción del quintil más alto. El resultado de la deficiente focalización de la expansión oficial, acompañada de una detención del impulso privado, es una atención más regresiva de este primer nivel educativo, cuyo acceso está vedado para las tres cuartas partes de los niños de los hogares más pobres.

En *primaria* la educación pública incrementa levemente su participación durante los cuatro años para atender el quintil medio, mientras el cambio en los quintiles inferiores es insignificante, evidenciando las dificultades que enfrenta para mejorar efectivamente la equidad. El sector privado por su parte gana participación en los quintiles más altos; ampliación que se revierte en 1999 tal como se observó en el capítulo anterior. El cambio es regresivo en su conjunto, el coeficiente de concentración del sector oficial reduce progresividad y el privado aumenta regresividad, puesto que en este nivel ambos sacrifican cupos del quintil inferior.

En *secundaria*, la dirección de los cambios de participación de los sectores es similar a la observada en los niveles precedentes: el crecimiento privado se concentra en los quintiles superiores y el oficial en los medios e inferiores. La diferencia para este nivel radica en el acompañamiento de la política de expansión con instrumentos efectivos de focalización; como resultado durante este período mejora el coeficiente de concentración en ambos sectores y, en conjunto, el sistema se vuelve más progresivo mediante una combinación de estrategias de subsidio a la oferta y a la demanda. Para 1999 el flujo de jóvenes del sector privado al público, reseñado en el capítulo anterior, sin duda representa un retroceso en la equidad.

Para los niveles de educación básica el sector privado concentra su crecimiento en los quintiles de ingreso más altos y reduce, en general, su participación en la oferta del sistema. No sucede lo mismo con la educación *superior*, para la cual la oferta privada, además de crecer más rápidamente que la pública, cubre en su expansión a todos los quintiles y, en términos de participación, enfatiza en los inferiores. Este aumento de la participación del sector privado en los quintiles bajos se explica por la exigua tasa de cobertura inicial y por la expansión sostenida de la modalidad nocturna.

El aumento de la cobertura y de supervivencia de secundaria ha presionado el aumento de la demanda por educación superior. Un alto porcentaje de los que ingresan a educación superior también trabajan, en especial los más pobres, sin

embargo se espera que este crecimiento de la oferta educativa se frene debido a lo que Aubad (1998) denomina como una oferta fallida. Duarte y Villa (1998) confirman que este incremento de la demanda popular por educación superior es, en su gran mayoría, en horario nocturno: 45% de estudiantes de pregrado en las universidades privadas está matriculado en la jornada nocturna.

Calidad

El análisis de la calidad de la educación en Colombia cuenta con un conjunto de estudios publicados para los niveles de básica y media. Se resumen a continuación los indicadores de eficiencia interna y los resultados de investigaciones, nacionales e internacionales, realizados en el país sobre logro de los estudiantes durante el proceso educativo básico. En educación superior aún es necesario dar un compás de espera a los avances del proceso de acreditación⁴.

La eficiencia interna califica el esfuerzo del sistema educativo para que la población que accede, permanezca y fluya oportunamente, es decir en el tiempo que debe hacerlo. El análisis de Sarmiento y Caro (1999) permite concluir que en los últimos 20 años el sistema educativo colombiano ha mejorado sistemáticamente su capacidad de retener y promover a quienes ingresan, en especial el sector oficial que se encontraba muy rezagado. Aun así, el tiempo que debe invertir un estudiante para aprobar un año continúa siendo muy alto; el reto para ambos sectores es perfeccionar las estrategias pedagógicas que les permitan intensificar sus esfuerzos de mejoramiento de la eficiencia interna.

En *primaria* aumenta promoción con reducción concomitante de repitencia y deserción (Cuadro 4). El esfuerzo del sector oficial es notable, aunque en 1997 aún está lejos del privado en 1985.

⁴ La legislación de educación superior otorga autonomía a las instituciones y reglamenta el Sistema de Acreditación en 1995, como mecanismo de autorregulación que pretende que las instituciones busquen permanentemente la calidad. Hasta agosto de 1998 sólo 34 instituciones, 20 de ellas privadas, y 143 programas habían iniciado procesos de autoevaluación.

Cuadro 4. Tasas de Eficiencia Interna de Primaria por Sector. 1985-1997

Sector	Tasas	1985	1989	1993	1997
Oficial	Promoción	74.3%	77.1%	79.7%	81.5%
	Repitencia	15.0%	13.2%	11.8%	11.1%
	Deserción	10.8%	9.7%	8.5%	7.4%
No oficial	Promoción	88.3%	89.0%	89.9%	91.4%
	Repitencia	7.8%	7.0%	6.7%	6.0%
	Deserción	3.9%	4.0%	3.5%	2.6%
TOTAL	Promoción	77.0%	79.4%	81.8%	83.5%
	Repitencia	13.7%	12.1%	10.8%	10.0%
	Deserción	9.4%	8.5%	7.4%	6.4%

Fuente: Cuadros 12, Boletín 19, SISD-DNP. 1999.⁵

Los indicadores de eficiencia interna muestran que estudiar en un colegio privado en Colombia, tiene hoy más garantías, por lo menos en relación con el tiempo necesario para aprobar un año. Esta es una medida que se aproxima a la calidad de la educación, pero surgen dos preguntas: ¿Qué tantas competencias ha adquirido el estudiante, es decir, qué tan efectivo ha sido el aprendizaje? ¿Cuál es la influencia real de la escuela en este aprendizaje? Para precisar la evaluación de la calidad y acercarse a una respuesta es necesario recurrir a la aplicación de pruebas de logro y al análisis de factores asociados que permitan señalar la importancia de cada uno de ellos, incluida la incidencia del nivel socioeconómico del estudiante.

En Colombia se han realizado análisis de resultados de los estudiantes de tres instrumentos de evaluación, dos de ellos sobre competencias durante el proceso educativo, y el tercero sobre resultados al final del proceso. También se cuenta en el país con los resultados de una prueba internacional en matemáticas y ciencias.

Los resultados de las *pruebas SABER* realizadas desde 1991, evalúan matemáticas y lenguaje y han sido aplicadas a muestras de alumnos de los grados 3°, 5°, 7° y 9° de la educación básica. Específicamente, se han realizado pruebas de logro para tercero y quinto en los años 1991 y 1993; para séptimo y noveno en 1991 y 1992; y nuevamente para tercero y quinto en 1997 y 1998.

Los resultados descriptivos de las pruebas SABER señalan, casi siempre y en las distintas categorías de complejidad, una mayor proporción de estudiantes

⁵ Los datos de este Boletín son estimaciones de la UDS y Misión Social del DNP con base en datos ajustados de los censos de población 1985 1993 y Encuestas de Hogares y Calidad de Vida de 1997.

de colegios privados en los puntajes más altos (Ministerio de Educación Nacional – ICFES, 1999: 15).

Sólo los estudios de factores asociados, que aplican análisis multinivel y utilizan como técnica de estimación el modelo jerárquico lineal⁶, matizan estas conclusiones al identificar los aspectos que influyen en tales resultados. El estudio de Misión Social, basado en las pruebas SABER de 1993, dice que los factores del plantel pueden afectar hasta el 29% del logro; hallazgo que indica cómo la política educativa tiene un margen importante de acción mediante el mejoramiento de las prácticas pedagógicas, el desarrollo institucional, la cualificación de los métodos de gestión, la oportunidad de la información y la eficiente asignación de los recursos (González, 1997).

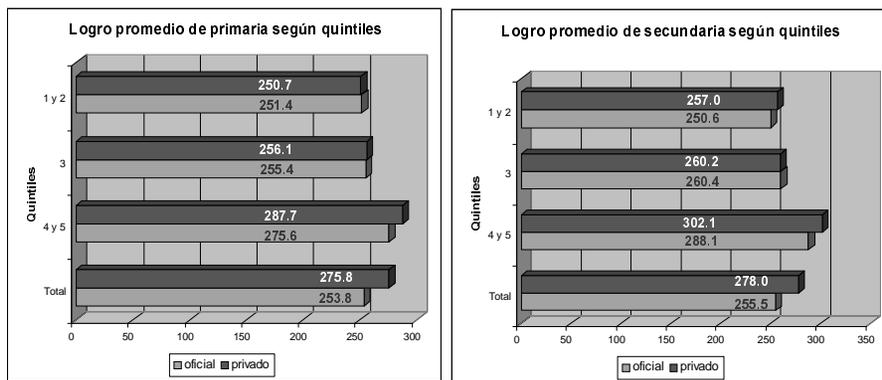
La evaluación de competencias básicas del Distrito Capital es la experiencia más reciente en el país, puesta en marcha con carácter censal⁷ en 1998 por la Secretaría de Educación, con el apoyo de la Universidad Nacional de Colombia y la Corporación para el Desarrollo de la Educación Básica. Existen resultados para matemáticas, lenguaje y ciencias en tres momentos entre 1998 y 1999: i) finales de 1998 para los grados 3º y 5º; ii) mayo de 1999 para 3º, 5º, 7º y 9º; y, iii) finales de 1999 para 7º y 9º grados. Resultados con relación a factores asociados existen para las pruebas de finales de 1998 y finales de 1999.

El informe técnico (Secretaría de Educación de Bogotá, 2000) muestra que en *primaria* la distancia entre sectores se convierte para los dos primeros grupos de quintiles en diferencias mínimas a favor de los estudiantes de colegios oficiales, mientras el grupo de quintiles superiores sí marca diferencia entre sectores, con 4.4% de logro de los privados por encima del oficial (Gráfico 3). En *secundaria*, sólo en el quintil medio los puntajes obtenidos por estudiantes de ambos sectores son equiparables. En el grupo de colegios del sector privado, los alumnos pertenecientes a los quintiles inferiores obtienen un logro promedio que aventaja a los del sector oficial en 2.5%, en tanto que los de quintiles superiores obtienen un 4.9% por encima de los públicos.

⁶ Modelo conocido en la literatura como HLM por sus siglas en inglés *Hierarchical Linear Models*. Una síntesis del modelo y el aporte de esta técnica al campo de la educación se encuentra en el estudio de Luis Jaime Piñeros J., que será reseñado en el punto sobre los exámenes ICFES de 1997. Resalta que “al analizar el rendimiento escolar, por ejemplo, las técnicas multinivel permiten establecer qué parte del logro es explicado por la escuela y qué parte por el estudiante”.

⁷ El carácter censal fue seleccionado para entregar a los colegios un instrumento de acompañamiento y seguimiento del proceso educativo. La idea es desplazar la evaluación del manejo de contenidos curriculares al desarrollo de habilidades para usar sistemas simbólicos como el lenguaje oral y escrito o la matemática, en diferentes contextos y con sentido (Secretaría de Educación de Bogotá, 1999).

Gráfico 3. Bogotá. Logro promedio por nivel socioeconómico. 1998-1999



El citado informe concluye que, pese a la influencia sustancial que tiene el nivel socioeconómico en el resultado de los estudiantes, una organización escolar diseñada adecuadamente puede afectar significativamente los resultados de los alumnos de un colegio, confirmando lo expresado por González (1997).

En 1997, simultáneamente con los *exámenes del ICFES*, el Ministerio de Educación aplicó una encuesta de “Información socioeconómica y escolar de los bachilleres colombianos”, que incluía factores relativos al efecto de la escuela, de las familias y algunos antecedentes académicos de los alumnos. Los resultados de la investigación, reseñados por Piñeros (1998: 129-131)⁸, ratifican lo expresado por González (1997) en cuanto a la incidencia del colegio en el resultado del estudiante; dejan ver mayor importancia del colegio privado, ya que explican el 35% de la varianza del rendimiento de los alumnos, mientras que en el oficial explican apenas el 23%. Sin embargo, una vez es controlada la influencia del nivel socioeconómico, la calidad de los establecimientos oficiales es mayor a la de los privados.

Otras conclusiones importantes de este estudio se refieren a: i) el número de años realizados en preescolar en el sector oficial aumenta el rendimiento de los estudiantes, mientras que en el privado no existe asociación entre estas dos

⁸ Investigación fundamentada en la línea de escuelas eficaces que utilizan el análisis multinivel, para evaluar la importancia de algunos factores que explican el rendimiento de los estudiantes de grado 11 en las pruebas del Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior – ICFES, examen que permite a todo bachiller ingresar a cualquier universidad desde 1980, con excepción de la Universidad Nacional.

variables; ii) el tipo de dotación que mayor incidencia causa sobre el logro son las instalaciones deportivas en los colegios privados y las aulas de informática en el oficial.

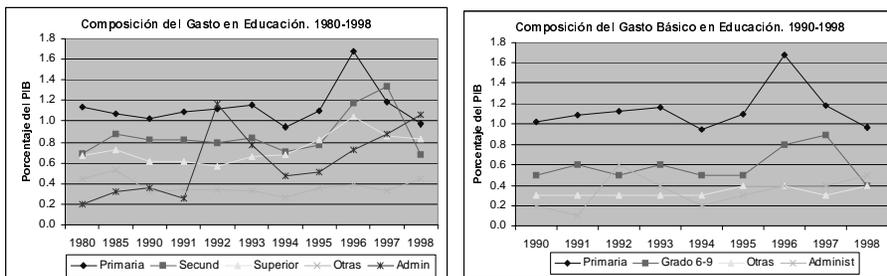
Por último, el *TIMMS - Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias*, realiza un análisis y evaluación curricular en matemáticas y ciencias enfocado especialmente en alumnos de 8° grado. Tal como sucede con las pruebas anteriores, los resultados obtenidos por los estudiantes en el sector privado en todas las áreas son mejores que en el oficial.

Igualmente, el análisis de factores asociados del TIMMS señala que, en cuanto se aísla el nivel socioeconómico de los estudiantes, disminuye la diferencia de los resultados entre los sectores privado y público. Los factores asociados de la prueba TIMMS indican que los colegios privados presentan siempre la mayor proporción de estudiantes con más ayudas educativas en sus casas, mayor número de libros, el nivel educativo más alto de los padres, más horas de estudio fuera del colegio, factores todos que tienen un efecto importante en los resultados. Es decir, que si se aíslan estos factores que caracterizan el nivel socioeconómico, los resultados sectoriales de esta prueba cambiarían (Ministerio de Educación Nacional, 1998).

Financiamiento

Como proporción del PIB, el gasto público en educación muestra un incremento de 3.15 a 4.02, entre 1990 y 1998; pero estos recursos adicionales se concentran en áreas como “administración” y “superior”, que llegan a mantener su participación en las épocas de declive, a costa de “primaria” y “secundaria”. Como consecuencia de esta baja prioridad, en 1998 sólo se destina 2.4% del PIB a los servicios educativos clasificados como básicos; mínimo cambio con respecto al 2.1% de 1990 (Gráfico 4). Resulta desalentador evidenciar que hoy se asigne menos del 60% del gasto público educativo a la educación básica, frente al 67% de 1990; ello ocurre, además, tras una década de discurso político que privilegia supuestamente este núcleo fundamental para un desarrollo más acelerado y más equitativo en el país. (DNP-SISD, 1999 y 2000).

Gráfico 4. Destinación del Gasto Educativo como proporción del PIB



Fuente: Datos Boletines SISD No. 21 y 26. Cálculos de la Misión Social DNP con base en Dane registro F-400 Cuentas Nacionales (1980-1998).

Sorprende más aún que este castigo de financiación a la educación básica se administre precisamente en una época en que el sector demuestra avances substanciales en la eficiencia, la cobertura y la equidad del servicio.

El costo unitario de este nivel educativo estaba en 1996 cercano a los 420 mil pesos, según el Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999 (DNP-PNUD, 2000: 86). Entre 1990 y 1996, el gasto por alumno de primaria casi se duplica mientras el gasto por alumno de secundaria creció apenas un 20%. Esta notable diferencia en el ritmo de crecimiento dio como resultado un proceso de convergencia de los dos gastos promedio por alumno, hasta llegar en 1996, con un gasto por alumno en secundaria inferior al de primaria, 408 mil y 427 mil, respectivamente. En igualdad de circunstancias, la oferta de secundaria es más costosa que la de primaria, dada la especialización exigida a su planta docente por áreas académicas. Sin embargo, ha acelerado su expansión con una tendencia a disminuir su costo/alumno, incrementando la relación alumno/docente, de 17.2 a 22, entre 1991 y 1997.

En educación superior, Duarte y Villa (1998) mostraron que en la década de los años 80, el costo unitario por estudiante creció a una tasa del 1.8% real anual, mientras que en la presente década el costo unitario ha crecido a una tasa del 6% real anual. Dos factores han determinado tal crecimiento: el estancamiento en el número de estudiantes y el aumento en el costo de la planta. Así mismo, se evidencia una disparidad entre las universidades del Estado con respecto a dicho indicador. Entre las universidades con alto grado de complejidad y las de bajo la diferencia en el costo unitario es de \$1.6 millones, significativo si se tiene en cuenta que el costo promedio por estudiante en Colombia es de \$3.0 millones de pesos de 1996. Los factores asociados a la complejidad introducen costos fijos

importantes por la escala como por la diversidad y nivel tecnológico de las condiciones espaciales y logísticas de esos programas.

La relación alumno/docente, que en la actualidad es 13.5 en promedio, explica la diferencia de los costos unitarios. En comparación con las universidades que presentan una alta relación alumno/docente (22), las de baja (11) muestran un costo por estudiante mayor en \$2 millones. Tal relación está fuertemente correlacionada con el carácter territorial: las universidades regionales muestran sistemáticamente una relación alumno/docente más alta, indicando un potencial de mejoramiento de la eficiencia.

En cuanto al *gasto de las familias*, el Informe de Desarrollo Humano 1999 (DNP-PNUD, 2000: 80) destaca que el monto que las familias dedican a educación⁹ representa 4.3% del PIB, es decir, que dedican a la educación un porcentaje similar al del gasto estatal. La distribución de tal gasto, entre los distintos tipos de desembolso, se presenta para 1997. Matrícula y pensiones es el gasto más importante, absorbiendo en promedio el 40% del gasto en educación. La universidad y el conjunto de útiles y uniformes son los siguientes componentes a los que se destina el gasto, con 30.4% y 23.9% respectivamente. Mientras universidad es la proporción más importante en los cinco deciles superiores, el peso de útiles y uniformes es mayor en los deciles inferiores.

En relación con los subsidios a la educación, otorgados tanto por el Estado como por organizaciones privadas, el Cuadro 5 reseña datos sobre su distribución, discriminados según quintil de ingreso de los beneficiarios (DNP-PNUD, 2000: 84-85).

Los subsidios públicos presentan dos modalidades, a la oferta y a la demanda, cualquiera de las cuales son alianzas que realiza el Estado con prestadores privados del servicio educativo. Los de oferta incluyen los maestros en comisión y jornadas adicionales, mientras que los de demanda, se refieren a las becas parciales o totales, sean ellas entregadas directamente al estudiante o reconocidas al colegio donde estudia, y a los subsidios a la oferta con criterio de demanda. La mayoría de estos últimos subsidios toman la forma de: i) contratos por cupos con el compromiso de garantizar unos estándares establecidos por quien financia el programa; ii) contratos de concesión asignados mediante licitación pública que garanticen unos resultados, que buscan estimular la réplica de proyectos educativos exitosos.

⁹ Este gasto recoge no solamente el pago que se hace directamente a los establecimientos escolares, sino también el gasto en libros, uniformes, alimentación y en general los gastos complementarios.

Cuadro 5. Distribución subsidios por quintil de ingreso per cápita. 1997

Quintil	Subsidios públicos								Subsidios privados a la demanda.			
	Subsidio a la oferta. Millones \$				Subsidio a la demanda. Millones \$				Millones \$			
	Preesc Primaria	Secundaria	Superior	Total	Preesc Primaria	Secundaria	Superior	Total	Preesc Primaria	Secundaria	Superior	Total
1	892,037	345,943	19,058	1,257,037	138,311	19,570	71	157,952	6,842	2,435	13	9,290
2	716,472	369,049	41,930	1,127,452	190,400	18,460	818	209,678	9,668	2,982	5,277	17,927
3	526,233	329,537	104,809	960,580	118,654	35,032	5,324	159,009	10,340	13,024	846	24,210
4	265,795	217,562	150,263	633,620	62,171	25,271	7,216	94,658	13,917	17,401	18,972	50,290
5	109,784	88,334	215,106	413,224	15,197	4,473	13,835	33,506	19,311	34,359	90,014	143,684
Total	2,510,321	1,350,425	531,165	4,391,912	524,733	102,806	27,264	654,802	60,078	70,202	115,121	245,401
C	-0.321	-0.197	0.377	-0.199	-0.285	-0.091	0.498	-0.222	0.194	0.446	0.673	0.491

Fuente: Cuadro No.38, Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999. Cálculos Misión Social - DNP con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997.

En 1997, el subsidio público total a educación era de más de \$ 5 billones. El subsidio público a la oferta, que cubre todo el gasto público y se estima como el producto del gasto promedio por alumno por el total de asistentes al sector oficial por quintil de ingreso, representa el 87% del total del aporte estatal. El 13% restante corresponde al subsidio público a la demanda, en su mayoría orientado al usuario, como becas y ayudas en dinero o especie. De reciente creación, incluidos en esta última categoría, se encuentran los programas de subsidio a la oferta con criterio de demanda, como el caso del contrato de cupos con colegios privados.

Los subsidios privados son todos a la demanda y provienen en general de las empresas, vía apoyo a familiares de sus empleados por acuerdos laborales, o vía donaciones deducibles a organizaciones no gubernamentales. El monto total supera los \$245 mil millones, que representa el 37% del total de los subsidios públicos a la demanda.

El coeficiente de concentración, positivo y lejano a cero, muestra que el subsidio privado es fuertemente regresivo, en particular en educación superior, debido principalmente a características de los usuarios. Al contrario, los subsidios públicos, a pesar de la regresividad en educación superior, son progresivos en el agregado, tanto cuando son del tipo de oferta como cuando se orientan a la demanda. Los subsidios más progresivos corresponden a los primeros niveles educativos; aunque el coeficiente de secundaria es progresivo, lo es menos que primaria, dada la importancia de la asignación a los quintiles medios, especialmente en los subsidios a la demanda.

III. Percepción de la Regulación del Sistema

Este capítulo hace referencia estrictamente a la educación formal, en los niveles de educación básica y media, desde la óptica de la relación público-privado. El servicio público educativo prestado por particulares en Colombia, se analiza aquí desde dos ángulos: a la luz de las normas, que lo sustentan y regulan, y desde la percepción de distintos actores comprometidos con la educación privada.

Este análisis se fundamenta en las funciones que delimitan la contribución de la propia institución educativa a los objetivos nacionales de educación. La clasificación de funciones aplicada para efectos de este estudio es:

1. Institución Educativa. Se refiere al ingreso, permanencia y salida de los establecimientos educativos privados y al impacto, generado por su forma de operación, sobre el prestigio y expansión del conjunto del sector privado.

2. Organización Escolar. Trata la organización y gestión del establecimiento educativo privado, incluida la participación de la comunidad educativa.

3. Sistema de Relación con Estudiantes. Detalla la participación de los estudiantes en la organización escolar y los mecanismos para su ingreso, permanencia y exclusión institucional.

4. Sistema de Relación con Docentes y Remuneración. Describe mecanismos de selección, participación en la organización escolar, relaciones laborales, estándares de acreditación, entrenamiento en servicio, remuneración y desvinculación de docentes.

5. Currículo: Concreta los conceptos de autonomía para el desarrollo curricular y de planes de estudio, distribución del tiempo escolar y evaluación del rendimiento académico en la institución.

6. Exámenes de Estado o evaluación externa de estudiantes.

7. Administración y Supervisión. Se refiere a la relación de las instituciones privadas con las autoridades, control, apoyo y sanción.

8. Financiación. Precisa los esquemas de financiación de inversión en educación, patrocinios, aportes de la comunidad y financiación de gastos recurrentes: regulaciones tarifarias, subsidios y contratación del servicio.

Para abordar el análisis normativo, y su percepción por parte de los actores, se seleccionaron y compilaron las normas relevantes para los establecimientos educativos privados, clasificadas en este marco funcional. El análisis jurídico confrontó las normas positivas vigentes con las funciones de la educación enunciadas; posteriormente, se formularon hipótesis jurídicas sobre la pretensión de la

norma cuando el servicio es prestado por los particulares. Con esta base se desarrollaron y aplicaron los instrumentos para determinar la percepción de los actores sobre los resultados obtenidos por ellos en la práctica e implementación de la norma, su interpretación e incidencia en la misión, gestión, administración, resultados formativos y futuro de la educación privada en el país.

Como estrategia de investigación, este estudio, cualitativo, recogió la percepción de los actores de educación privada a través de talleres, encuestas y entrevistas personales con representantes de agremiaciones de instituciones privadas¹⁰ y rectores de colegios. A través de la selección de actores el estudio contó con una amplia variedad de opiniones proveniente de una diversidad de tipos de educación privada que se ofrece en Colombia: educación laica, religiosa, militar, nacional e internacional, como de los niveles económicos de tarifas cobradas por el servicio educativo privado, además de ser los participantes originarios de diversas regiones del país. La percepción de estos actores privados frente a la normatividad vigente se complementó con la visión de autoridades de los niveles nacional y local.

Normatividad y Percepción de Actores Privados

En cada una de las ocho funciones de la educación seleccionadas se describe la normatividad que la rige, su pretensión y la percepción de actores primordiales de la educación privada.

La Institución Educativa

Normatividad. La organización de un establecimiento educativo fundado o constituido por particulares responde, en su esencia, a los mismos parámetros y requerimientos de los creados por el Estado. Esto es, son comunes su sistema de gobernabilidad, la interacción con las organizaciones que surjan a su interior, la construcción colectiva del proyecto educativo institucional - PEI, el ejercicio de la autonomía curricular, las reglas de la vida comunitaria del establecimiento, la articulación de niveles y grados para garantizar el avance y

¹⁰ En el contexto colombiano la educación privada se halla en su mayoría representada por Confederaciones (agrupación de Asociaciones) o Asociaciones (agrupación de colegios) privadas que reflejan los intereses de sus instituciones afiliadas. Por lo tanto el acercamiento hacia un amplio espectro de opiniones del sector se logra a través de ellas y de las características de sus afiliados.

la formación integral del estudiante, y los medios físicos, educativos y administrativos para la prestación eficiente del servicio.

El trámite de creación se inicia ante la autoridad territorial con el registro de la propuesta de proyecto educativo institucional, lo que permite comenzar las actividades académicas, y el llamado a la comunidad educativa para conformar el gobierno escolar, como punto de partida para construir el proyecto educativo regular. Con base en los informes de acompañamiento supervisor, y ya en ejecución el proyecto educativo, la autoridad territorial entra a considerar el otorgamiento de la autorización de carácter oficial.

El cierre de un establecimiento educativo privado es el resultado de un proceso investigativo de la conducta irregular en que pudiera haberse incurrido, antecedido de amonestación y suspensión del reconocimiento de carácter oficial que puede llegar hasta el cierre, en cuyo caso el Estado debe proveer la continuidad de los educandos en otros establecimientos. El cierre en ningún caso significa apropiación de los bienes muebles utilizados en la prestación del servicio.

Opiniones. La mayoría de los actores indagados consideran que la oportunidad que ofrecen las normas para fundar establecimientos educativos privados, y prestar un servicio de calidad en Colombia, es hoy más compleja que hace diez años. En contraposición, otros actores consideran que desde el punto de vista normativo, la facilidad de crear instituciones educativas privadas en Colombia siempre ha existido con requisitos de gran simplicidad, situación que puede convertirse en un factor negativo puesto que estimula la oferta privada indiscriminada que no responde a criterios de idoneidad profesional o calidad en la prestación del servicio. Algunos actores también consideran deficiente el control por parte de las autoridades para evitar el funcionamiento de instituciones no autorizadas.

Se puede afirmar que las dificultades mayores se presentan en torno a la permanencia de las instituciones en el sistema, percepción más aguda y negativa a medida que decrece el rango de ingresos. El cierre definitivo de instituciones está asociado en la gran mayoría de los casos a factores estrictamente económicos, entre los que se menciona falta de política estatal de apoyo.

Se percibe que las perspectivas futuras de permanencia de las instituciones, y la expansión del sector privado de educación, están asociadas con características de calidad, esto es, con un proyecto educativo claro y con evidente capacidad de planeación y gestión. También se consideran asociados a la calidad de la educación los avances modernos, tales como tecnología, énfasis científico, bilingüismo entre otros.

Organización Escolar

Normatividad. El mandato constitucional crea la comunidad educativa y la hace partícipe en la dirección de las instituciones de educación, cualquiera sea su carácter. La Ley General de Educación de Colombia y sus reglamentos determinan que la comunidad educativa es la conformada por estudiantes o educandos, educadores, padres de familia o acudientes, egresados, directivos docentes, administradores escolares y el sector productivo de su entorno. Todos, según su competencia, participan en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y la buena marcha del respectivo establecimiento educativo.

Para las empresas educativas privadas que fundan establecimientos educativos, la Ley ratifica la condición de comunidad actuante de gobierno escolar para organizar y dirigir la empresa educativa que presta el servicio público, siendo la instancia donde se consideran y discuten las iniciativas de los estudiantes, educadores, administradores y padres de familia en aspectos tales como la adopción y verificación del reglamento escolar, la organización de las actividades, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar. Los voceros de los estamentos de la comunidad educativa de la empresa privada están facultados para presentar sugerencias para la toma de decisiones de carácter financiero y administrativo que aseguren el sentido de lo público del servicio prestado.

Opiniones. Según la opinión de los entrevistados, la existencia del Consejo Directivo y la participación de padres de familia, estudiantes y docentes dentro de la organización escolar, favorece la gestión institucional. Consideran que su efecto es positivo para la mejor formación de los alumnos, para el cumplimiento de la misión de los establecimientos y para la prestación futura del servicio educativo en la institución. Adicionalmente resaltan como beneficio de la participación el compromiso de los padres en la formación de sus hijos, con lo cual se fortalecen los procesos democráticos.

En la composición del gobierno escolar, la incorporación del sector productivo en la dirección del establecimiento educativo privado no se ha aplicado totalmente. Algunas opiniones dejan entrever que son las mismas instituciones educativas las que se muestran apáticas a la convocatoria del sector productivo y tienen poca claridad sobre la influencia que este representante pueda ejercer.

En la disposición de incorporar a padres de familia y estudiantes al Consejo Directivo, hay una visión positiva hacia esta participación. Sin embargo, la tendencia negativa rechaza su intervención en los aspectos administrativo-financieros del establecimiento privado, por cuanto parece desbordarse más allá

de ofrecer sugerencias en estas materias. Pareciera que la participación no se dirige hacia el óptimo logro de las metas institucionales comunes en términos de la mejor formación de los estudiantes y de convocar la voz de quienes están involucrados, sino hacia el veto y la injerencia en la toma de decisiones frente a proposiciones que afectan los intereses económicos de los padres. Algunas opiniones resaltan que, con este sesgo sobre el concepto de participación en el cual se desvincula y fragmenta el tema tarifario de los demás pertinentes a la gestión educativa, padres y alumnos ejercen intromisión, pues intentan apropiarse del patrimonio del establecimiento.

En torno a las perspectivas hacia futuro, un amplio grupo de actores considera que la libertad de gestión se mantendrá, con tendencia a ser ampliada, y que se fortalecerá el sistema participativo. Los conflictos entre estamentos disminuyen cuando el colegio busca confianza a través de la identidad de propósito con los padres; se percibe una fuerte necesidad de construir interpretaciones comunes en la comunidad educativa, en torno a los conceptos que afectan la participación de cada uno de sus integrantes en la gestión escolar, labor que podría ser liderada por las confederaciones gremiales en asociación con las autoridades educativas.

Sistema de relación con estudiantes

Normatividad. Los establecimientos educativos tienen, como parte del proyecto educativo institucional, un manual de convivencia que define los derechos y obligaciones de los estudiantes y de sus relaciones con los demás estamentos de la comunidad educativa. Los padres y los educandos al firmar la matrícula correspondiente aceptan el mismo.

Los estudiantes del servicio educativo prestado por particulares tienen iguales compromisos en su proceso de formación que los adquiridos por los estudiantes vinculados a institucionales estatales. Su participación es activa y democrática en la generación de la propuesta educativa, en el control de la misma y en la defensa de su derecho-deber fundamental a la educación.

El mandato de la ley de erigir al estudiante como centro del proceso educativo, y a la vez responsable del mismo, es para la mayoría de los actores un aporte importante en relación con la organización escolar del establecimiento y un factor relevante para la formación de los educandos. La elaboración concertada del manual de convivencia como regulador de la vida escolar, es considerada favorable por los actores, quienes consideran igualmente importante el hecho de hacer explícitas las regulaciones, normas y derechos con los cuales operan las instituciones.

Opiniones. En cuanto a los mecanismos para el ingreso, permanencia y expulsión de estudiantes en colegios privados, un apreciable número de actores considera favorable la libertad de ingreso para los estudiantes y el hacer explícito el debido proceso previo a la sanción. La norma que impide la selección de estudiantes para ingreso al preescolar, único nivel para el que la norma lo establece, es considerada desfavorable por algunos actores, particularmente en aquellas instituciones cuyo Proyecto Educativo tiene énfasis especiales como puede ser la enseñanza bilingüe.

Sistema de relación con docentes

Normatividad. El régimen laboral legal aplicable a las relaciones laborales de los educadores de establecimientos educativos privados es el del Código Sustantivo del Trabajo, que también rige para todo lo relativo a las prestaciones sociales tales como primas, vacaciones y otras. El contrato de trabajo con los profesores de establecimientos particulares de enseñanza se entiende celebrado por el año escolar. El salario que devenguen los educadores en establecimientos privados no podrá ser inferior al señalado para igual categoría a quienes laboren en el sector oficial. La misma proporción regirá para los educadores por horas. La vinculación de educadores al servicio prestado por particulares, no exige procesos estandarizados de selección, como en el caso de la vinculación de educadores estatales.

Los establecimientos vinculan sus docentes predominantemente por contrato a término fijo por el año lectivo ofreciendo prestaciones laborales y, en cuanto a los criterios de selección, la tendencia dominante es la vinculación de docentes con título universitario en educación, escalafonados y con experiencia docente. Los establecimientos de ingresos altos contratan profesionales en el área de conocimiento y les brindan la capacitación pertinente; los de ingresos medios y bajos aceptan también el título de normalista.

Una tendencia interesante se refleja en la antigüedad de los docentes según el nivel educativo en que enseñan y el nivel económico del plantel. En las instituciones cuyo rango de ingresos por matrícula es alto, los docentes de primaria tienen mayor experiencia y antigüedad que los de básica secundaria y media, nivel en el que prevalecen docentes especialistas en el área, a quienes se les provee capacitación docente. Por el contrario, en los establecimientos con niveles de ingreso medio y bajo, los docentes de primaria son poco estables en tanto que en secundaria la antigüedad es mucho mayor.

Opiniones. Los actores afirman que los estándares de calidad y competencia que ellos aplican no necesariamente tienen como referente las disposiciones

aplicables a los docentes estatales. Por otra parte, consideran que, salvo el cambio relativo a la asignación del salario que afecta los gastos recurrentes de los establecimientos con rangos bajos de ingresos por concepto de matrícula, la vinculación de docentes a la educación privada no ha sufrido una modificación sustancial.

Currículo

Normatividad. Después de la reforma no existe en Colombia “currículo oficial único”; la organización del currículo en cada institución se realiza atendiendo las normas específicas de la Ley con respecto a las áreas obligatorias, cuyo peso no puede ser inferior al 80% del conjunto, lo dispuesto en el PEI sobre el particular, los lineamientos curriculares establecidos por el Ministerio y la orientación específica brindada por la respectiva Secretaría de Educación.

La Ley General de Educación y sus reglamentos exigen que los calendarios académicos tengan la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas, instituye la jornada única para todos los establecimientos y otorga tiempo de transición para que las actuales instituciones se ajusten a sus mandatos¹¹.

En materia de currículo, el establecimiento educativo privado, al igual que el oficial, asume su autonomía para determinar asignaturas específicas y tiempos de ejecución, adaptar áreas del saber, enfocar modos para el desarrollo moral y estético del estudiante y generar un pensamiento crítico, así como desarrollar los criterios para evaluar el rendimiento académico y la consecución de logros, de acuerdo con su particular proyecto educativo.

Los lineamientos curriculares del Ministerio aportan elementos conceptuales para constituir el núcleo común del currículo y orientaciones para adelantar el trabajo permanente de construcción pedagógica. Además el Ministerio establece indicadores de logro por conjuntos de grados, sobre los cuales la institución educativa formula los indicadores específicos.

Con esta base los establecimientos formulan el plan de estudios que determina objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del

¹¹ El calendario académico en la educación básica secundaria y media se organiza por períodos anuales de 40 semanas de duración mínima o semestrales de 20 semanas mínimo. El total anual de horas efectivas de actividad pedagógica no puede ser inferior a mil horas en el ciclo de educación básica primaria y se eleva a mil doscientas horas en el ciclo de educación básica secundaria y en el nivel de educación media; entendiéndose por horas efectivas las normales de sesenta minutos, y no la disparidad de duración de las llamadas “horas académicas”.

tiempo y los criterios de evaluación y administración. En él se incluye el procedimiento de evaluación de los logros, entendido como el conjunto de juicios sobre el avance en la adquisición de los conocimientos y el desarrollo de las capacidades de los educandos, atribuibles al proceso pedagógico. La evaluación es continua, integral, cualitativa y se expresa en informes descriptivos presentados en forma comprensible, de tal modo que permita a los padres, a los docentes y a los mismos alumnos apreciar el avance en la formación del educando y proponer las acciones necesarias para continuar adecuadamente el proceso educativo.

Opiniones. Frente a las regulaciones atinentes al currículo los actores de las instituciones privadas perciben favorablemente la autonomía disponible para la definición curricular, el manejo del tiempo escolar y la formulación del correspondiente plan de estudios siguiendo criterios y orientaciones de orden general.

Para los actores consultados fue muy positivo que la reforma hiciera explícito el proyecto educativo institucional y generalizara para todas las instituciones esa forma de definición curricular. Consideran también que la actual libertad permite a la comunidad definir el tipo de educación que desea para sus estudiantes y beneficia la calidad por el mayor compromiso de todos en el proceso educativo.

No obstante, hay quienes consideran excesiva la libertad y la autonomía en términos curriculares, principalmente porque perciben que se ha estimulado la desintegración curricular entre los grados y niveles educativos, desconexión vista como una barrera para la creación de un común denominador de nivel académico en el país.

En cuanto a la flexibilidad otorgada en la definición de indicadores específicos de logro y en el proceso de evaluación del rendimiento académico de estudiantes, para la mayoría de los actores tiene incidencia favorable en la calidad de la educación, el rendimiento de estudiantes, la misión de la institución y el desarrollo de la educación privada y, en general, en las prácticas pedagógicas. Un grupo minoritario juzga que los cambios en los criterios y procedimientos son desfavorables para el cumplimiento de la misión e inoocuos para el desarrollo de la educación privada, debido a la gran confusión creada sobre la formulación y aplicación de la evaluación en la práctica cotidiana.

Exámenes de estado

Normatividad. El examen de estado es recogido por la Ley de educación superior como instrumento para comprobar niveles de conocimientos y aptitudes de índole académica, por lo que constituye requisito de ingreso a los diferentes

programas de pregrado que ofrecen las instituciones de educación superior. De otro lado, atendiendo la responsabilidad constitucional de velar por la calidad de la educación, el Ministerio de Educación dentro del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación aplica pruebas de logro para establecer nuevas metas o formular adecuaciones correctivas.

Opiniones. Según los actores consultados, la aplicación y divulgación de los resultados de evaluaciones externas favorece la acreditación de calidad del establecimiento educativo. Existe acuerdo con la anterior afirmación en relación con la experiencia de pruebas de logro académico orientadas a competencias; argumentan que ellas son un método con parámetros serios para que las instituciones se comparen entre sí y asimilen los cambios que se van poniendo en práctica con las reformas y, a la vez, son un medio objetivo para que los padres seleccionen el tipo de institución que educará a sus hijos.

Los actores ven con mejores ojos la divulgación abierta de resultados de pruebas de logro, aplicadas durante el proceso de formación de los estudiantes, lo que permite acciones correctivas que mejoren la calidad, que la difusión de los exámenes del ICFES.

Aunque el sistema nacional de evaluación es aún incipiente, consideran deseable generalizar la práctica de la evaluación de logros y dar continuidad a estos sistemas, cuidando que los cambios de política se realicen con base en conclusiones de estudios objetivos. Especialmente importante es extender la práctica de remitir a las instituciones informes analíticos de los resultados de sus estudiantes en forma oportuna.

Administración y Supervisión

Normatividad. La supervisión y vigilancia del Estado se entiende como una acción asesora y de acompañamiento, antes que exclusivamente formal y sancionatoria, como lo era antes de la reforma. La relación de los establecimientos se establece con las autoridades territoriales, mientras el nivel central ejerce la acción supervisora sobre éstas y entrega los lineamientos para el ejercicio de la inspección.

Opiniones. La percepción de los actores lleva a pensar que en la actualidad existe una ruptura entre lo que se predica en la propuesta normativa de la reforma y lo que se practica como supervisión. Mayoritariamente encuentran que se mantiene una práctica supervisora a ultranza, atada a los procedimientos y al detalle normativo, y todavía no se ve clara la nueva función de asesoría en temas importantes de pedagogía, en las bases filosóficas que orientan la aplicación de las normas, o inclusive de apoyo en temas críticos de administración educativa.

Unos pocos actores perciben un leve progreso en la actitud de los supervisores durante el último período, expresan que muchos de ellos hoy tienen conocimientos sobre las pruebas de desempeño estudiantil y, por primera vez, el enfoque hacia el logro académico se valora y el supervisor cuenta con los resultados de las pruebas.

A futuro los actores ven un cambio importante en esta relación con las autoridades, la mayoría cree que se centrará en primer lugar en temas de calidad educativa e innovaciones tecnológicas y de investigación, seguidos en importancia por temas de financiamiento y administración pedagógica.

Financiación

Normatividad. Cada establecimiento educativo de carácter privado define las tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos originados en la prestación del servicio educativo, para lo cual debe llevar los registros contables necesarios para establecer los costos y determinar los cobros correspondientes y atender los criterios establecidos en la Ley y los reglamentos expedidos por las autoridades competentes.

La norma básica establece que la financiación del servicio educativo prestado por particulares se determina por la relación que debe establecerse entre los costos que lleva la prestación del servicio, su recuperación a través de un sistema de fuentes de recursos y la razonable remuneración a la actividad empresarial, sin dejar de lado el principio de solidaridad por tratarse de un servicio público que atiende un derecho fundamental.

Atendiendo estos criterios, el Ministerio estableció a fines de 1995 las reglas generales para la adopción y autorización de las tarifas en dos regímenes de libertad y uno de control directo; sin embargo, en los últimos años los decretos expedidos anualmente vinculan el incremento de tarifas con la inflación.

Con relación a los aspectos tributarios, la prestación del servicio educativo por particulares no tiene un régimen diferenciado, y para todos los efectos fiscales es considerada actividad empresarial, salvo la condición de no ser agentes retenedores del Impuesto al Valor Agregado. La totalidad de las instituciones paga impuestos de carácter nacional o territorial; así, por el hecho de prestar el servicio educativo son contribuyentes de impuesto de industria y comercio, tienen obligaciones de impuesto predial, renta y complementarios, retención en la fuente, impuesto a transacciones financieras y otros como valorización e impuestos por importaciones de equipos educativos.

Opiniones. En torno a las normas existentes para financiar los costos de la educación privada, los participantes en el estudio consideran que el sistema

actual de regulación tarifaria no es adecuado ni suficiente para cubrir los gastos. En la ley básica de regulación tarifaria encuentran bondades en tanto que instituye regímenes de libertad, anima la autoevaluación institucional, genera competitividad y fundamentalmente establece una correlación entre servicio, calidad y costo; en general, favorece el mejoramiento institucional.

No obstante, perciben una excesiva y caprichosa intromisión del Estado en la gestión del establecimiento educativo privado, derivada de la fórmula que vincula las tarifas del servicio educativo con la inflación. Dicha fórmula confundió la empresa educativa con la libertad de gestión sobre los bienes que compromete el particular en la prestación de este servicio público y desnaturalizó el principio legal de recuperación de costos incurridos y de razonable remuneración a la actividad empresarial, creando desequilibrio entre ingresos y costos.

Esto se agrava, según los actores, cuando la norma reglamentaria para regulación tarifaria se vuelve oscilante en su intento de responder a coyunturas macroeconómicas anuales, con lo cual se limita la discrecionalidad de aplicar diferentes criterios en las regiones, por parte de sus respectivas autoridades. Los actores consideran que existen las normas para equilibrar las relaciones entre operadores y usuarios del servicio, pero el Gobierno no las está implementando.

El crédito a padres para financiar la cartera morosa de las instituciones privadas, creado en los dos últimos años, es considerado como una medida de choque que les alivió en parte el problema crítico de cartera, pero que no representa una estrategia estable y sólida.

Con relación a los incentivos a la inversión en empresas educativas privadas, los actores perciben que la actual regulación definitivamente no estimula la apertura de fuentes de financiación. En el pasado, las familias financiaban la inversión en construcciones, actualización tecnológica, etc., pero la legislación bloqueó esta posibilidad con la abolición de aportes diferentes a las tarifas aprobadas por parte de los padres o sus asociaciones, fueran anuales, esporádicos o por una sola vez; decisión que desequilibró el plan financiero de mediano plazo para muchas instituciones.

La situación económica coyuntural hace más evidentes las restricciones económicas en las cuales se encuentran las instituciones, para algunos críticas. Para eliminar tal crisis los operadores privados proponen la creación de líneas de crédito blando a los estudiantes con base en un fondo de respaldo estatal y/ o la creación de seguros de responsabilidad civil apoyado en un fondo de protección estatal. Para gastos de inversión proponen igualmente líneas de crédito blando para las instituciones.

Sobre los aportes que el Estado pueda hacer a la educación privada, en desarrollo de la normatividad de la reforma, existe escepticismo entre la mayoría.

En contraposición, los representantes de planteles cuyo rango de ingresos es bajo por concepto de matrículas, ven como aliciente para su propia permanencia y desarrollo los convenios y los subsidios a la oferta que ha contratado el Estado. La situación económica de quienes por sus condiciones no acceden a esta fuente se ha agravado en la medida en que la oferta oficial se ha ampliado y ha mejorado su calidad.

Muchos operadores proponen la expansión del programa de subsidios a las instituciones y otros proponen estimular los subsidios a la demanda, dado que los padres de familia usuarios del sistema privado no reciben ningún tipo de exención tributaria. El modelo de concesiones que el país está experimentando con la experiencia de Bogotá representará una modalidad a futuro que puede modificar la estructura de la oferta educativa privada en los niveles sociales de ingresos medios y bajos.

En materia tributaria, la mayoría opina que la prestación del servicio educativo debería estar exento del impuesto de industria y comercio, el cual no consideran válido ni relacionado con la actividad que desempeñan para la sociedad. Algunos ven importante la exención del impuesto predial y el de renta. Finalmente, hay queja evidente frente a la estratificación de los servicios públicos que encarece los costos porque, en general, las contribuciones y servicios públicos tienen incrementos superiores a los porcentajes autorizados de crecimiento de las matrículas.

En perspectiva, sería deseable establecer una reglamentación que refleje el espíritu de la ley y estimule mecanismos de cobro con base en oferta y demanda de servicios bajo criterios de calidad. Los operadores proponen el estudio y acogida del reglamentaciones similares a algunas ya desarrolladas pero cuya vida fue solo de un año; actualmente, a los indicadores de insumos utilizados en el pasado para determinar clasificación de instituciones en los regímenes, y por tanto tarifas, es factible agregar indicadores de calidad. Las actuales pruebas estatales de competencias, en aquellos lugares donde se han aplicado, pueden ser un indicador de calidad útil para este propósito.

IV. Balance

Los puntos claves y conclusiones relevantes, derivadas del análisis de indicadores, de los cambios legislativos y de la opinión de actores consultados en el estudio, se ordenan según los objetivos nacionales de educación a modo de introducción de la sección final, donde se resumen algunas perspectivas y

recomendaciones de política, formuladas con miras a la integración del sector privado al logro del conjunto de tales propósitos.

Acceso

El sector privado ha contribuido notablemente a la expansión de la oferta educativa, en una mayor proporción en la medida que se avanza en la complejidad de los niveles. Mientras en primaria su participación se ha mantenido cercana al 20% y en secundaria del 40%, en la educación superior supera el 60%.

La ampliación de la oferta privada, en general, ha seguido de cerca la tendencia marcada por la política pública. El ritmo de crecimiento privado en primaria ha sido superior al público y al de la población objetivo, desde la recesión económica de 1985. Por el contrario, el crecimiento de la matrícula secundaria privada, presenta un ritmo más lento que la pública, aunque ha sostenido desde los sesenta una tasa de incremento superior a la del grupo poblacional correspondiente, incluso en la etapa recesiva.

La educación superior es con creces el nivel de expansión más acelerada: en 1980 el sector oficial había multiplicado su matrícula más de 7 veces con respecto a la de 1960, entre tanto para las instituciones privadas el multiplicador había llegado a 16. Este exuberante crecimiento apenas aminoró su ritmo en las décadas siguientes, en 1997 ambos sectores habían quintuplicado los estudiantes de 1980.

Coincidente con la recesión económica del país en los últimos dos años se registra una caída de los indicadores de asistencia y cobertura bruta; sin embargo, las tasas netas se mantienen por efecto de la disminución de la extraedad. Este descenso de la matrícula ha afectado con mayor rigor a las instituciones privadas; en tanto el crecimiento del sector oficial se interrumpe, con tasas de apenas el 1% anual en todos los niveles, la matrícula privada desciende al 97%, 83% y 94% de la alcanzada por cada uno de los tres niveles al inicio de la recesión.

Las propuestas de gobierno encuentran fundamento importante en el desarrollo legal del sector que permite la creación de instituciones privadas de diversa naturaleza y, además, estipula mecanismos para que la política gubernamental establezca incentivos a los establecimientos privados para ampliar la oferta disponible, en prosecución de las metas propuestas por las distintas administraciones.

Entre numerosos desarrollos normativos ocurridos durante la última década, en lo que se conoce como la Reforma Educativa, se destacan la definición explícita de la educación como "servicio público que tiene una función social", establecida en la Constitución Política de 1991, y la desregulación de la educación superior, derivada de la aplicación de la Ley 30 de 1992.

Estos dos cambios han impulsado la oferta educativa y, aunque ocurren en forma casi simultánea, persiguen y alcanzan efectos contrarios. El primero, que la Ley 115 acompañó de la formulación colectiva del Proyecto Educativo Institucional como eje del proceso educativo¹², ha contribuido a acrecentar el interés por los resultados de los niveles básicos de educación y, por lo tanto, a desarrollar instrumentos de control social en la prestación del servicio. En tanto el segundo, ha propagado la idea de librar la educación superior a las fuerzas del mercado, escasamente moderadas por una tímida “acreditación voluntaria”.

Es claro para las personas contactadas durante este estudio que el sector privado en los niveles de básica y media está en contracción. No obstante, cuando se indaga respecto de la oportunidad que brindan las normas para que los particulares puedan prestar un servicio educativo de calidad, aquellos que responden negativamente aducen argumentos relacionados con la capacidad de financiamiento. Por una parte, señalan que la regulación de tarifas impide definir una estructura de costos que sea competitiva con la calidad requerida, y de otra resaltan el impacto del incremento de la oferta oficial sobre la demanda del servicio educativo privado y, especialmente, las dificultades económicas de los padres de familia en la actual coyuntura.

Quienes consideran que la norma que rige la prestación del servicio, por tanto su permanencia, es favorable, señalan que a través de ella se ordenó el sector y se controlaron abusos y autoritarismos. Expresan que siempre ha sido fácil crear instituciones educativas privadas en Colombia pues los requisitos exigidos son de gran simplicidad; situación que introducía como faceta negativa el permitir una oferta privada indiscriminada, sin claros criterios de idoneidad profesional o calidad en la prestación del servicio. También destacan que el hecho de permitir a los interesados desarrollar el enfoque, la misión y la filosofía educativa que se desee ofrecer es un aliciente para fundar instituciones educativas privadas.

Además del efecto del diseño regulatorio, es en el crecimiento extraordinario del nivel superior donde se observa más nítidamente la presión que ejerce sobre la oferta el exceso de demanda. El importante aumento de cobertura y eficiencia del nivel secundario traen como consecuencia lógica una mayor demanda por educación superior.

¹² Los antecedentes y contenidos conceptuales de la Reforma fueron ampliamente desarrollados por Aldana y Caballero (1997).

Equidad

Entre 1993 y 1997 el avance de la equidad en primaria es insignificante; pese a haber alcanzado un acceso prácticamente igualitario, la proporción de niños que superan la edad en los quintiles bajos evidencia la persistencia de los “corredores” inferiores descritos por Rama. Es obvio que la bajísima eficiencia de las escuelas públicas desencadena tal consecuencia, pero esta situación, más que una conclusión, induce una pregunta: Si la educación privada ha demostrado experiencia pedagógica para superar tal deficiencia y en los quintiles medios el argumento de capacidad de pago de las familias no tiene tanta validez, ¿por qué mantiene en ellos tan baja participación?

En la secundaria en cambio el mejoramiento de la equidad de acceso es importante y se espera que el aumento inicial de la extraedad se revierta en poco tiempo, porque las instituciones de ambos sectores cuentan con mejor competencia pedagógica en este nivel. El sector privado cedió espacios de participación en el quintil medio con una tímida tasa de crecimiento que no alcanza al 1% durante todo el período.

En educación superior, aunque el coeficiente de concentración del acceso mejoró levemente, de ninguna manera se puede afirmar que se han logrado avances en equidad; esta conclusión es desvirtuada por las dudas que suscita la calidad en el modelo de expansión elegido.

Durante los dos últimos años el sector público ha absorbido población de los quintiles altos, sustituyendo en época de recesión cupos antes atendidos por el privado. Este sector aumenta su matrícula en los quintiles bajos, probablemente por efecto de la política de subsidios focalizados, pero ello no alcanza a compensar la pérdida de alumnos de mayores ingresos. En el total, y como consecuencia de estos movimientos entre sectores, la atención en educación básica y media pierde progresividad en este último período.

Calidad

Paralelamente a la expansión de la educación básica y media se observan mejoras importantes en eficiencia interna. La tasa de promoción de las cohortes que iniciaron primaria en 1985 y en 1997 muestra un aumento de casi 7 puntos porcentuales para llegar al 83.5% al final del período. En secundaria para esos mismos años, el aumento se acerca a 11 puntos porcentuales y alcanza el 84.2% en 1997. Como consecuencia, aumenta la tasa de cobertura neta, aun en el período de estancamiento y contracción de la matrícula.

Al mejoramiento de la capacidad de retención del sistema, en términos de variación ha contribuido más el sector oficial, pero aún se advierte una gran diferencia con el privado. Las tasas de eficiencia interna de secundaria en el sector oficial apenas alcanzan en 1997 aquellas que presentaba el privado en 1989. En el nivel de primaria la diferencia es aún mayor, la tasa de promoción de primaria oficial en 1997 todavía está 7 puntos por debajo de la alcanzada por el sector privado en 1985, y la de repetencia está 3 puntos por encima.

Los resultados de pruebas que aproximan la medición de la calidad de la educación básica y media han sido aplicadas a estudiantes que cursan distintos grados, a través de pruebas de competencias, y al final del proceso educativo mediante el examen de Estado válido para el ingreso a la educación superior. Los diversos análisis realizados coinciden en concluir que al aislar el efecto del nivel socioeconómico del estudiante, la brecha entre los estudiantes de establecimientos privados y oficiales disminuye sustancialmente. Aun controlando la variable de características de la familia, la organización escolar marca una importante diferencia al explicar cerca del 30% de los resultados, y es en este aspecto donde los colegios privados sustentan en buena parte su prestigio.

La formulación conjunta del PEL, y en general la mayor flexibilidad del currículo, favorecen el mejoramiento de la formación de estudiantes, la gestión escolar, y la autonomía institucional, aunque señalan el riesgo de dispersión de la calidad que puede ocurrir entre los establecimientos que prestan el servicio si los lineamientos curriculares, indicadores de logro y criterios de evaluación no se definen con suficiente precisión.

Específicamente al analizar la evaluación del rendimiento académico, si bien la mayoría de los actores perciben los cambios como favorables para el cumplimiento de la misión del colegio privado, también formulan críticas puntuales sobre la preparación de estudiantes y docentes para enfrentar la transformación del sistema de evaluación, la poca claridad de criterios de promoción y la flexibilización en los indicadores de logros. Perciben que en la forma como están definidos actualmente las reglas y procedimientos son creadores de una cultura del facilismo y la postergación, confusas en el momento de establecer criterios de evaluación con miras a la promoción y alejadas de los mecanismos evaluadores que luego enfrentarán los estudiantes en su etapa postescolar.

En relación con la evaluación externa de la calidad, mientras algunos expresan objeción a la publicación de los resultados de los exámenes de Estado y dudan de su impacto en el mejoramiento de la calidad que ofrecen, existe unánime aceptación de las pruebas de competencias aplicadas durante el proceso educativo. Posiblemente la percepción de un efecto constructivo se deba, en este último caso, a que la información precisa, y el carácter no selectivo de las

pruebas, le permite a la comunidad educativa aplicar correctivos pertinentes y oportunos.

Financiamiento

La participación del gasto público en educación como proporción del PIB alcanza el 4% en 1998, con un incremento de poco más de una cuarta parte frente a 1990. Este importante logro, que a primera vista significa que la educación básica es al fin prioridad para la política gubernamental, se desvirtúa al observar la composición interior según finalidades del gasto, el aumento mayor se concentra en “administración” y “educación superior”, áreas que mantienen su alta participación incluso en los últimos años cuando el país entró en crisis económica.

Entre los Servicios Sociales Básicos – SSB de 1998, que por su definición refleja con mayor fidelidad la prioridad otorgada por el Estado a la prestación de servicios con alto impacto en bienestar y desarrollo, educación reduce su monto a 2.4% del PIB, valor que es sólo el 60% del gasto del sector educativo, cuando en 1990 la educación básica representaba el 67%.

En relación con el gasto privado se observa que a lo largo del decenio se ha incrementado por encima de la inflación el precio que han debido pagar las familias de todos los estratos, con lo cual su valor como proporción del PIB llegaba al 4.3% en 1996, es decir que su contribución es similar al gasto estatal. Para las familias de más bajos ingresos los rubros de útiles y uniformes pesan más que las matrículas y pensiones en el conjunto de su gasto en educación y, por lo tanto, su adquisición es un obstáculo importante para el acceso a mejores niveles educativos.

En los mecanismos de financiación de la educación prestada por particulares, según son percibidos por los actores participantes, la fórmula de control de precios por inflación escogida por el gobierno, a pesar del mandato legal que obliga a una correlación entre servicio, calidad y costo, desnaturalizó el principio de recuperación de costos incurridos y de razonable remuneración a la actividad empresarial. Esta restricción tiene impacto negativo en la calidad y es aducida como una de las razones que pone en grave riesgo la supervivencia de los establecimientos en la actualidad.

En resumen, en cuanto al gasto público como expresión de la importancia de la educación no solamente se pierde en el último año todo el impulso de la década, sino que al final se destina menos presupuesto que cuando se diagnosticó el impacto perjudicial de la baja prioridad de la educación en el gasto público. El aporte del sector en mejoramiento de eficiencia arriba identificado,

no sólo carece de retribución financiera proporcional, sino que su esfuerzo es castigado con reducción de recursos. De otra parte, la política de control de precios aplicada a las tarifas de los establecimientos privados es ineficaz e inequitativa, tan sólo consigue restringir el desarrollo de un sector que podría aportar una experiencia calificada, sin siquiera aminorar los obstáculos que realmente impiden el acceso educativo a la población de menores ingresos.

Recomendaciones

Se derivan las siguientes recomendaciones de política desde el punto de vista del Estado:

1. Salvo por la ausencia de definición sobre el significado de lo público en educación y por el alcance del derecho a la educación, en Colombia, la normatividad presenta una estructura favorable, sin mayores restricciones, para establecer alianzas entre el Estado y los operadores privados. Esta estructura existente debe ser utilizada en forma más amplia a través de decisiones de política educativa y de definición de estrategias innovadoras de cooperación entre Estado y particulares. En aquellos países donde no existe este espacio político fruto de la normatividad, es necesario abrirlo. Las instituciones educativas privadas no son un competidor de la nómina docente oficial sino un aliado en la prestación del servicio educativo.

2. Al Estado le compete legítimamente una función evaluadora de los servicios sociales. Aquello que dificulta las relaciones entre Estado y particulares son los instrumentos de carácter subjetivo que se utilizan. Se requiere construir instrumentos objetivos para transformar la relación ineludible entre actores, en una relación de orientación por parte del Estado y de apoyo mutuo en la búsqueda de los propósitos compartidos de educación. Adicionalmente es imperativa la creación de canales permanentes de comunicación y divulgación entre el Estado y los operadores privados o sus agremiaciones en torno a los temas pedagógicos, normativos y operativos que los relacionan. De la misma manera, se requiere establecer estrategias de comunicación entre el Estado y los usuarios con miras a tener estándares y enfoques comunes hacia la educación.

3. La regulación de tarifas por parte del Estado debe ser transparente y justa, basada en las características cualitativas del servicio prestado por los operadores privados y no por decisiones coyunturales de gobierno. La estrategia seleccionada para regular las tarifas no debe tener sesgo ni para el oferente del servicio ni para el usuario. En ambos casos, cuando se presenta déficit, el Estado debe diseñar estrategias de compensación, en un caso de carácter económico y en

el otro, de carácter cualitativo frente a la calidad de la educación. El Estado no puede ser indiferente a la situación de restricción de su socio privado en la prestación del servicio educativo, con la consecuencia de agotar sus posibilidades productivas.

Desde el punto de vista de política propia del sector privado, se infieren las siguientes recomendaciones:

1. Las agremiaciones de instituciones privadas deben impulsar un mejoramiento pedagógico y de gestión profesional en el sector, razón de su quehacer, para fortalecerse como verdaderos interlocutores del Estado y de los usuarios. La atomización del Sector en las instituciones reduce el ámbito de su relación con el Estado a la de simples contratistas prestadores de un servicio que requiere vigilancia.

2. El sector privado debe establecer un diálogo con la comunidad, con sus usuarios, y especialmente construir canales y estrategias de comunicación con los padres, para establecer ideales y valores comunes que los comprometan efectivamente con el proceso educativo de sus hijos hasta su culminación. Las relaciones con las asociaciones de padres son muy pobres y se centran en la defensa mutua de tarifas, con lo cual se desaprovecha un espacio de interlocución y definición de propósitos comunes en pro de una mejor calidad de educación para los estudiantes y, como consecuencia, la generación de un mayor placer en el proceso de aprendizaje, esencial cuando se atiende población adolescente.

Las confederaciones y asociaciones de colegios privados deben fortalecer y ejercer su actividad como gremio en su diálogo con el Estado, y con los demás representantes de actividades económicas, para constituirse en verdaderos socios del Estado y partícipes activos del desarrollo del país. Adicionalmente este fortalecimiento tendría efectos positivos sobre su esfuerzo como empresa, en la búsqueda de una formación de calidad para los estudiantes, al aumentar su capacidad de convocatoria a otros miembros de la sociedad.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. *Plan Sectorial de Educación 1998 – 2000*. Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá. Colombia, 1998.
- Aldana, E. y Caballero, compiladores. *La Reforma Educativa en Colombia. Desafíos y Perspectivas*. Colombia: Instituto SER. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina -PREAL. Bogotá, 1997.
- Aljure, E. Situación de la educación superior en Colombia. En Convenio Andrés Bello, *Educación Superior y Acreditación en los países miembros del Convenio Andrés Bello*. Colombia, 1999.
- Ayala, U. *La regulación de la educación superior en Colombia: una propuesta de reforma*, Colombia: FEDESARROLLO con el auspicio de COLCIENCIAS y del Fondo Germán Botero de los Ríos, 1998. Web: <http://ies.colombia-siglo21.net/documentos/ayala1.htm>
- Borja, G. y Acosta, O. L. *Education Reform in Colombia*. Working Paper Series, FEDESARROLLO, No. 19. Colombia, 2000.
- Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Desarrollo 1990 – 1994*. Colombia, 1990.
- . Gasto social 1980-1997. En DNP, *Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia – SISD, boletín No. 21*. Colombia: DNP, junio de 1999.
- . Coyuntura económica e indicadores sociales. En DNP, *Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia – SISD, boletín No. 26*. Colombia: DNP, julio de 2000.
- Departamento Nacional de Planeación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999*. Tercer Mundo Editores en coedición con el Departamento Nacional de Planeación - Misión Social – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Colombia, mayo de 2000.
- Duarte, J. y Villar, Leonardo. *Hacia un nuevo esquema de financiación de la universidad pública colombiana*. Colombia: ASCUN – COLCIENCIAS, 1998. Web: <http://ies.colombia-siglo21.net/documentos/villa01.htm>
- Gómez, H, director estudio. *Educación: la Agenda del Siglo XXI*. Colombia: Programa de las Naciones Unidas - PNUD en coedición con TM Editores, 1998.
- González, J. I. *Los planteles, la calidad de la educación y el residuo*. Colombia: Departamento Nacional de Planeación - Misión Social, 1997.
- ICFES y Corporación Calidad. *Hacia un Marco de Desarrollo de la Universidad Estatal -Visión y Acción desde la Pertinencia*. Director de Grupo Aubad, Rafael. Colombia, 1998.
- Kaye, A. Origins and Structures. En Kaye, A. y Greville Rumble Ed, *Distance Teaching for Higher and Adult Education*. London, 1981.
- Miller, E.J. y Rice, A. K. *Systems of Organization: The Control of Task and Sentient Boundaries*. Tavistock Publications. London, 1967.

- Ministerio de Educación Nacional. *Informe a la Comisión Central del Pacto Social - Reunión 07*. Santafé de Bogotá, Septiembre 26 de 1996.
- Ministerio de Educación Nacional e ICFES. *Evaluación de logros. Áreas de lenguaje y matemáticas. Resultados en 3° - 5° - 7° - 9° 1992-1994*. Colombia, 1997.
- . *Sistema Nacional de Evaluación - SABER. Matemáticas y lenguaje grados 3° y 5°. Resultados nacionales, departamentales y grandes ciudades. Primer informe*. Colombia, 1999.
- Piñeros, L. La eficacia de la escuela: el caso de los alumnos de grado 11. En Ministerio de Educación Nacional, *Revista de Estudios en Educación, EDU.co, Vol 2*. Colombia, 1998.
- Prawda, J. *Decentralization and Educational Bureaucracies*. Resource Division. The World Bank, LA&CR. USA, 1990.
- Rama, G. *El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes*. Conferencia presentada en el Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica. Organización Iberoamericana de Juventud. Río de Janeiro, Brasil, julio de 1997.
- Sarmiento, A. y Caro, L. La educación en cifras. En DNP, *Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia - SISD, boletín No. 19*. Colombia: DNP, marzo de 1999.
- Secretaría de Educación de Bogotá. *Evaluación de Competencias Básicas en Lenguaje y Matemática. Primera aplicación, octubre y noviembre 1998. Resultados*. Santa Fe de Bogotá, febrero de 1999.
- Secretaría de Educación de Bogotá, Corporación Mixta para el Desarrollo de la Educación Básica y Departamento Nacional de Planeación - Misión Social. *Evaluación de la calidad de la educación primaria y secundaria en Santafé de Bogotá. Informe técnico*. Versión preliminar. Santafé de Bogotá, noviembre de 2000.
- Serrano, R. Experiencia de la Acreditación de la Educación Superior Colombiana. En Convenio Andrés Bello, *Educación Superior y Acreditación en los países miembros del Convenio Andrés Bello*. Colombia, 1999.
- Vergara, C. H. y Simpson, M. *Análisis del servicio educativo, 1993-1997*. Departamento Nacional de Planeación - Misión Social. Corporación para el Desarrollo Humano. Colombia, 1998.
- Villaveces, J. L. *Autonomía o Libertinaje?* Red de Investigadores en Educación Superior. Colombia: ASCUN-COLCIENCIAS, julio de 1998. Web: <http://ies.colombia-siglo21.net/documentos/villaveces2.htm>
- Winkler, D. *Decentralization in Education: An Economic Perspective*. USA: World Bank, 1999.

Presente y Futuro de la Educación Privada en Guatemala

*Jorge Lavarreda (Coord.)**

Vilma de Liú

Manuel Menjívar

Introducción

En Guatemala, la educación es reconocida como un derecho social garantizado por el Estado, quien a su vez asume la obligación de proporcionarla y facilitarla a todos sus habitantes sin discriminación alguna¹. La *Constitución Política de la República* (1985) no sólo reconoce este derecho, sino también garantiza la libertad y el derecho de los padres a escoger la educación que ha de impartirse a sus hijos menores². Para cumplir el mandato constitucional, y de acuerdo con el artículo 33 de la *Ley del Organismo Ejecutivo*³, le corresponde al Ministerio de Educación –MINEDUC– “lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos”; para ello tiene a su cargo “(...) formular y administrar la política educativa, velando por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados, todo ello de conformidad con la ley (...)”⁴. También se reconoce la participación de instituciones privadas en la prestación de los servicios educativos. El Estado debe limitar su participación a aquellas instancias que no serían ejecutadas por los particulares (*principio de subsidiariedad*). Así lo establece el artículo 118 de la Constitución Política de la República: “(...) Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la actividad privada (...)”.

Guatemala, además de presentar un alto índice de analfabetismo (entre 1998 y 1999 el 31% de la población de 15 años y más edad: 15% en el área

* Jorge Lavarreda es economista y se desempeña como investigador del CIEN

¹ Constitución Política de la República, artículo 71.

² Constitución Política de la República, artículo 73.

³ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República.

⁴ Ley del Organismo Ejecutivo, artículo 33 inciso a).

urbana y 43% en el área rural)⁵, también tiene problemas de cobertura y calidad educativa, de ahí la importancia de considerar las posibilidades de desarrollo del sistema educativo a través de establecimientos privados, como parte de la solución del problema educativo de la nación.

Este trabajo presenta inicialmente una descripción de la situación actual del sistema educativo del país. Luego se hace un análisis del sector educativo privado⁶, de acuerdo con percepciones de los actores, las cuales fueron recabadas a través de encuestas⁷ a directores de centros educativos privados y padres de familia, así como de entrevistas a funcionarios del MINEDUC e información proporcionada por éste y personas o entidades que se relacionan con el tema. Finaliza con las respectivas conclusiones de la investigación y la formulación de recomendaciones.

I. Perfil de la educación en Guatemala

Características poblacionales

Según el Instituto Nacional de Estadística –INE–, la población estimada para el año 2001 es de 11.7 millones de habitantes. Aproximadamente el 23% de la población vive en el departamento de Guatemala y su mayor concentración corresponde a la ciudad capital. Un 55% de la misma está en el rango de 0 a 19 años de edad, evidenciando así una población joven. Guatemala es un país multilingüe y pluricultural. Reflejo de ello es la existencia del español (idioma oficial), 21 idiomas mayas, el xinca y el garífuna. Entre 1998 y 1999, un 60% de la población vivía en el área rural y el 48% correspondía a población indígena. De acuerdo con estadísticas internacionales, Guatemala posee una de las tasas de analfabetismo más altas de Latinoamérica (32% en 1999) y una de las tasas brutas de matriculación combinada de primaria, secundaria y terciaria más bajas

⁵ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999, Instituto Nacional de Estadística, agosto de 1999.

⁶ En este trabajo se considerará como *sector educativo privado* a los establecimientos que el MINEDUC, a través de la Unidad de Informática, clasifica como tales. Sin embargo, se detectó que dicha clasificación no corresponde ni a una lógica en relación a la fuente de financiamiento, ni a la modalidad de gestión administrativa del establecimiento.

⁷ Entrevistas “cara a cara” con 102 directores de centros educativos privados y 150 padres de familia (75 con al menos un hijo en el sector privado y 75 con al menos un hijo en el sector oficial) de la Región Metropolitana.

(49% en 1999)⁸. Según el INE⁹, entre 1998 y 1999 el 27% de la población económicamente activa ocupada era analfabeta. Esto redundó en baja productividad y por lo tanto tiene incidencia negativa en la competitividad de los agentes económicos, lo que condena a los países a mantenerse en condiciones de pobre desarrollo humano.

Marco legal del sistema educativo

La actual Constitución Política de la República de Guatemala, redactada en 1985, establece el derecho de todas las personas a la educación. Para asegurar el ejercicio de este derecho se establece que “es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna”. A pesar de este mandato constitucional, se estima que en 1999 aproximadamente un millón de niños entre 5 y 15 años de edad no asistieron a la escuela¹⁰.

El sistema educativo del país es regulado por la Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo No. 12-91, vigente a partir del 12 de enero de 1991, que aún no cuenta con su propio reglamento¹¹. El artículo 106 de la *Ley de Educación Nacional* establece que «*los reglamentos que a la fecha en que entre en vigencia la presente ley y que rigen la educación seguirán siendo aplicados en todo lo que no se oponga a la misma*».

El artículo 23 de dicha ley define a los centros educativos *privados* como «*establecimientos a cargo de la iniciativa privada que ofrecen servicios educativos, de conformidad con los reglamentos y disposiciones aprobadas por el Ministerio de Educación...* En el inciso a) del artículo 24 de la referida ley se indica que los centros educativos privados deben funcionar de conformidad con lo que establece el Art. 73 de la Constitución Política de la República, previa autorización del MINEDUC, cuando llenen los requisitos establecidos en el reglamento específico”.

Por su parte, el inciso c) del mismo artículo dice que, “para normar el funcionamiento de los centros educativos privados, el MINEDUC elaborará el Reglamento respectivo”. Sin embargo este reglamento aún se encuentra pendiente de emisión, por lo que el vacío legal creado se suple aplicando los criterios

⁸ Informe sobre Desarrollo Humano 2001 de las Naciones Unidas.

⁹ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999, INE, agosto de 1999.

¹⁰ Cálculo estimado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN– a partir de cifras del MINEDUC (alumnos inscritos) y del INE (proyección de población según edades).

¹¹ Según artículo 105 de la mencionada Ley, se fijó un plazo de 60 días a partir de su promulgación para elaborar y aprobar su Reglamento.

establecidos en el reglamento de la Ley de Educación del año 1977, y con la *Circular 9-88 (de 1988) del Ministerio de Educación*, «*Documentos que deben formar parte del expediente en el que se solicite la creación, autorización de funcionamiento o ampliación del plazo de centros privados*», en la que se desarrollan los requisitos contenidos en el reglamento de la ley y se establecen otros adicionales que deberán cumplir los interesados. Las normas relacionadas con la educación impartida por los establecimientos educativos privados se encuentra en leyes ordinarias, acuerdos gubernativos, acuerdos ministeriales y circulares internas de las distintas dependencias del Ministerio de Educación, lo cual dificulta el conocimiento y aplicación de las mismas.

Estructura del sistema educativo

El Sistema Educativo Nacional, *público y privado*, se encuentra integrado por el MINEDUC, la comunidad educativa y los centros educativos. Dicho sistema fue objeto de una reestructuración en la década de 1990. Mediante el Decreto Legislativo 12-91 (“Ley de Educación Nacional”) se fijó un nuevo rumbo y se establecieron dos subsistemas: Subsistema Escolar y Subsistema Extraescolar o Paralelo.

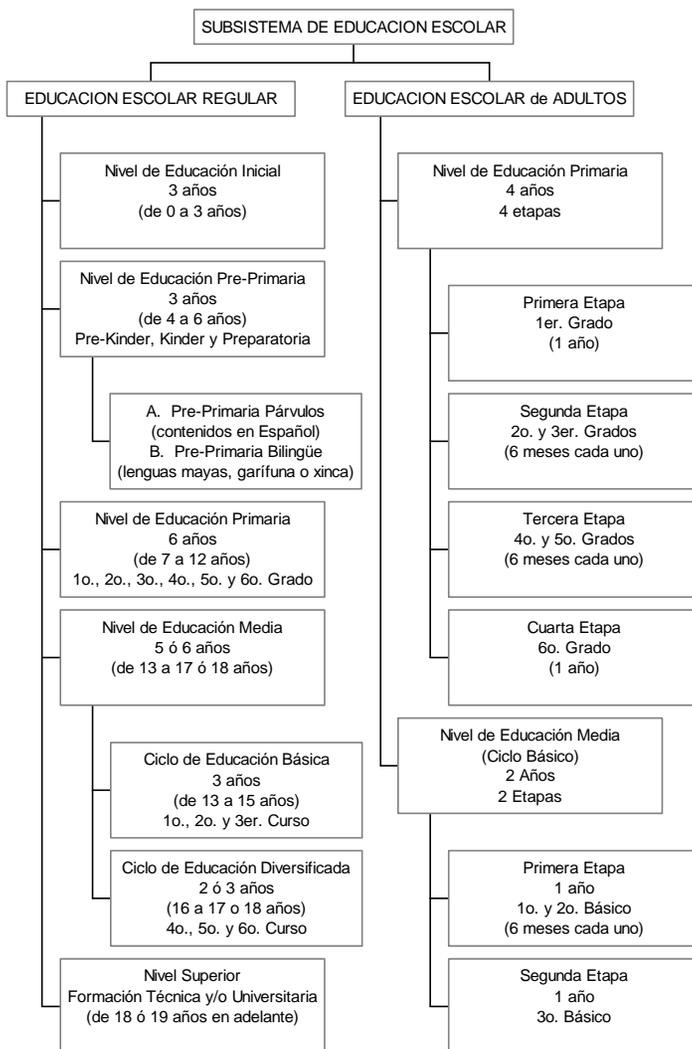
Subsistema de Educación Escolar

Diseñado para la realización del proceso educativo en los establecimientos escolares, está organizado en *niveles-Inicial, Preprimaria, Primaria y Media-ciclos-Básico y Diversificado* para el nivel Medio- (ver diagrama 1), *grados y etapas* en educación acelerada para adultos, con *programas* estructurados en los currículas establecidos y los que se establezcan, en forma flexible, gradual y progresiva, para hacer efectivos los fines de la educación nacional.

Subsistema de Educación Extraescolar

Diseñado para la población que ha estado excluida o no ha tenido acceso a la educación escolar y a los que habiéndola tenido desean ampliarla. La educación extra-escolar es una modalidad enmarcada dentro de los principios didáctico-pedagógicos, no está sujeta a un orden rígido de grados o edades, ni a un sistema inflexible de conocimientos. Busca capacitar al educando en el desarrollo de habilidades sociales, culturales y académicas.

Diagrama 1.
Estructura del Subsistema de Educación Escolar



Fuente: Decreto Legislativo 12-91/ Diseño elaborado por el CIEN.

Ciclo escolar y jornadas de trabajo

El ciclo escolar regular, tanto en el sector público como en el privado, comienza en el mes de enero y finaliza en el mes de octubre de cada año. Algunos centros educativos extienden sus labores al mes de noviembre, y un número muy reducido aplican el ciclo escolar americano (septiembre a mayo). El MINEDUC exige que el ciclo escolar de los centros educativos del país sea de 180 días como mínimo. En relación con las jornadas de trabajo, los centros educativos se clasifican en establecimientos de una jornada y establecimientos de jornada doble. Los establecimientos de una jornada o jornada única se dividen en establecimientos de jornada matutina, de jornada vespertina y de jornada nocturna.

Los directores de nivel, sobre la base de los dictámenes de los supervisores respectivos, autorizarán la jornada adecuada a cada establecimiento, tomando como base las condiciones geográficas y económico-sociales de la región, a fin de que éstos respondan a las demandas poblacionales. A partir de entrevistas realizadas con directores y padres de familia tanto del sector público como privado, es importante destacar que, en general, las jornadas efectivas de trabajo en el sector privado son más largas que en el sector público. Esto se debe, en parte, a que en el sector público (especialmente en la zona rural) existe muy poca supervisión escolar, por lo que las ausencias de los maestros son más frecuentes. Por el contrario, en el sistema privado y en el *Programa Nacional de Autogestión para el Educativo –PRONADE-* (ver cuadro 1) el control es mayor; por lo tanto, el número de inasistencias de los docentes es menor y se pierden menos días de clase durante el ciclo escolar.

Planes y programas

Los planes y programas educativos, atendiendo a los fines de la educación guatemalteca, tienen como principio fundamental *al educando, centro y sujeto del proceso educativo*, y están orientados a *proporcionar una educación basada en principios humanos, científicos, técnicos, culturales y espirituales que formen integralmente [al educando], lo preparen para el trabajo, la convivencia social y le permitan el acceso a otros niveles de vida (...)»*¹². El MINEDUC, a través del Sistema Nacional de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación

¹² Decreto Legislativo 12-91, Arts. 1 y 2.

Curricular –SIMAC-¹³, ha sido el responsable de llevar adelante la adecuación del currículo durante los últimos once años. Sin embargo, los planes y programas considerados “vigentes” datan de 1969, y se les conoce como *currículum por asignaturas*. En 1997, el MINEDUC, a través del SIMAC, entregó una versión más depurada y mejor organizada de las Guías Curriculares y las Guías Metodológicas para el Ciclo de Educación Fundamental (CEF)¹⁴ y el Ciclo de Educación Complementaria (CEC)¹⁵, incorporando, especialmente, las recomendaciones hechas por los especialistas de las Escuelas Normales y asistentes a un seminario sobre la materia promovido por SIMAC en julio de 1991. De carácter experimental, dinámico y funcional, las guías debían considerarse como una propuesta mínima –en cuanto a su tamaño y contenidos– y de orientación eminentemente formativa. La propuesta se llamó *guía curricular centrada en procesos*. En 1998 se publicó el documento «Diseño de la Reforma Educativa», elaborado por la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, COPARE. En 1999 la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa presentó el “Plan Nacional de Educación a Largo Plazo –versión preliminar–”, y en el año 2000, juntamente con el MINEDUC, llevó a cabo el «Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa», con la finalidad de llegar, entre otros aspectos, a un acuerdo sobre la transformación curricular.

El sector privado goza de cierta “libertad curricular”, amparado en el artículo 73 de la Constitución Política y en el 24 de la Ley de Educación Nacional. La flexibilidad en el diseño y supervisión curricular, y el incipiente sistema nacional de evaluación del rendimiento escolar, han permitido que en los últimos años la educación en los centros educativos privados haya experimentado un incremento en las carreras del ciclo diversificado de nivel medio (162 oficialmente reconocidas por el MINEDUC hasta el 2000). Muchas de estas sólo cambian de nombre, según los intereses de cada centro educativo, pero en el fondo mantienen básicamente el mismo pènsum de estudios¹⁶. Otras son completamente

¹³ El SIMAC fue creado en 1989 con el apoyo técnico del Gobierno de Holanda. Esta dependencia ministerial es la responsable del mejoramiento permanente y dinámico del currículo escolar y de los recursos humanos del Ministerio de Educación. Cfr. MINEDUC, *Educación para todos en el año 2000. Informe de Evaluación 1990-1998*, Guatemala 1999.

¹⁴ Comprende el último año del nivel preprimario y 1º, 2º y 3er. grados del nivel primario.

¹⁵ Comprende el 4º, 5º y 6º grados del nivel primario.

¹⁶ Por ejemplo, en el Catálogo 2000 de Ramas de Enseñanza proporcionado por el MINEDUC se registran: Bachillerato en Turismo, Bachillerato en Turismo y Hotelería, Bachillerato en Turismo con Especialidad en Computación, Bachillerato en Turismo y Líneas Aéreas, Perito en Ciencias Turísticas, Perito en Administración Turística y Hotelería, Perito Contador con Orientación Comercial y Turismo, Secretariado Bilingüe Especialidad Turismo-Agencias de Viajes.

desconocidas y/o tienen una supuesta orientación laboral¹⁷. Esto también genera confusión en los estudiantes en el momento de elegir una opción educativa. Por otro lado, la proliferación de tantas carreras, principalmente en el sector educativo privado, algunas orientadas para atender la demanda de educación para el trabajo, tampoco han ayudado a mejorar la calidad educativa. Los resultados de las pruebas de ubicación y admisión que realizan las universidades del país en los alumnos de primer ingreso reflejan que en los últimos cinco años (1996-2000) el rendimiento académico ha ido disminuyendo. Sus bajas calificaciones han dado lugar a que algunos rectores afirmen que el sistema educativo privado (sector del cual proviene la mayor parte de estudiantes universitarios) atraviesa serias dificultades en la calidad de enseñanza que ofrece¹⁸. Los estudiantes “exitosos” provienen en su mayoría de centros educativos privados considerados de tradición (religiosos, laicos con un sistema de estudio personalizado y/o americanizado). Por ello, tanto el sector privado como el público necesitan renovarse, no sólo en cuanto al pènsum de estudios, sino en toda la extensión del currículo educativo.

Centros educativos

Según la Ley de Educación Nacional, Cap. IV, Art.19, los centros educativos se clasifican en: *públicos, privados y por cooperativa*. Sin embargo, a partir de la clasificación que el mismo MINEDUC realiza, a través de la Unidad de Informática, se puede constatar que existen “otras” modalidades de establecimientos educativos según su fuente de financiamiento y su gestión administrativa:

¹⁷ Por ejemplo, el Bachillerato en Cosmetología, Perito en Técnicas Policiales, Perito en la Enseñanza de la Mecanografía, Perito en Radio y Televisión, Bachillerato en Administración Municipal, entre otras.

¹⁸ “Los colegios privados son responsables del fracaso de miles de estudiantes que no pudieron inscribirse en la Universidad de San Carlos (USAC), donde por su bajo nivel de conocimientos reprobaron los exámenes de admisión”, afirmó el Rector Magnífico de dicha casa de estudios superiores. [Al Día, Diciembre-7-2000, Pág. 6]. Por su parte, el Secretario General de la Universidad del Valle de Guatemala (UVG), entrevistado por el CIEN, indicó que *el fracaso de los estudiantes se debe a que existen en el sector privado muchísimas carreras de nivel deficiencias académicas*. Asimismo, la Directora de Admisiones de la Facultad de Economía, la Directora del Departamento de Orientación de la Universidad Francisco Marroquín, y la Directora del Programa de Orientación Escolar de la Universidad Mariano Gálvez, coincidieron en que cada año los alumnos (de ambos sectores) llegan con bajo rendimiento académico en las áreas de matemática y lenguaje (sobre todo en esta última). [Entrevistas medio que responden más a intereses económicos que educativos, por lo que llegan a la Universidad con serias realizadas entre los meses de noviembre y diciembre del 2000].

Sector Público:

- Escuelas Oficiales “Tradicionales” (financiamiento público “total” y gestión administrativa pública).
- Escuelas Municipales (financiamiento público “total” y gestión administrativa pública).
- Escuelas por Cooperativa (financiamiento público parcial y gestión administrativa pública).
- Escuelas del PRONADE (financiamiento público “total” y gestión administrativa privada).

Sector Privado:

- Colegios Privados –lucrativos y no lucrativos- (financiamiento privado “total” y gestión administrativa privada).
- Colegios Privados Subsidiados –no lucrativos- (financiamiento privado parcial y gestión administrativa privada).

Tabla 1.
Centros Educativos Públicos y Privados para cada Nivel Escolar
1991-1999¹⁹

Nivel	Sector Público		Sector Privado	
	1991	1999	1991	1999
Preprimaria	2,513	4,846	985	1,684
Primaria	7,677	14,692	1,685	3,120
Medio				
•Ciclo Básico	543	485	731	1,849
•Ciclo Diversificado	116	144	510	1,295

Fuente: Anuario Estadístico de la Educación 1991 y 1999, Unidad de Informática del Ministerio de Educación.

¹⁹ Es necesario hacer notar que, aunque se dispone de información respecto al número de centros educativos que atienden cada nivel o ciclo escolar, no es posible establecer el número total de centros educativos que representan los sectores público y privado; esto debido a que en la Unidad de Informática del MINEDUC la información relativa a un centro educativo se reconoce por los diferentes niveles o ciclos escolares que atiende, y no se logra identificar a un solo centro educativo con los diferentes niveles o ciclos que ofrece –según lo manifestó Gustavo Galdámez, jefe de dicha unidad-. Es decir, que si un mismo establecimiento educativo atiende tres niveles o ciclos escolares, éste aparece registrado tres veces en la base de datos, por lo que no es posible reconocerlo individualmente con *todos* los niveles educativos que atiende.

En el período 1991-1999, el número de centros educativos privados, respecto de los públicos, ha sido mayor en los ciclos básico y diversificado. Lo más significativo en el sector público, durante el mismo período, fue la disminución de centros educativos que ofrecen servicios educativos en el ciclo básico (ver Tabla 1).

Cuadro 1. Casos de Cooperación Público-Privados

CENTROS EDUCATIVOS POR COOPERATIVA:

Definición: Los centros educativos por cooperativa son establecimientos educativos no lucrativos, en jurisdicción departamental y municipal, que responden a la demanda educacional en los diferentes niveles del subsistema de educación escolar.

Financiamiento: Los centros educativos por cooperativa funcionan para prestar servicios educativos por medio del financiamiento aportado por la municipalidad, los padres de familia y el Ministerio de Educación. El MINEDUC otorgó en el período de gobierno 1996-1999 subsidios directos a estos establecimientos por un monto de Q7,500.00 (US\$ 964.01) por sección, habiéndose creado 130 establecimientos. Su estrategia administrativa es la descentralización político-administrativa.

Integración: Para su organización y funcionamiento, los centros educativos por cooperativa se integran por la municipalidad respectiva, los maestros que deseen participar y padres de familia organizados.

PROGRAMA NACIONAL DE AUTOGESTIÓN PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO (PRONADE)

Definición: El PRONADE es un programa del Ministerio de Educación de Guatemala, cuya misión es aumentar la cobertura, mejorar la calidad de los servicios educativos y ampliar dichos servicios a nivel primario en el área rural. Con el mismo se apoya la organización y funcionamiento de escuelas rurales autogestionadas, que han carecido de atención educativa.

Financiamiento: Las escuelas de autogestión comunitaria –EAC- son financiadas básicamente por el Ministerio de Educación. Además, el programa recibe el apoyo financiero de entidades internacionales –préstamos del Banco Mundial y donaciones del Banco KFW de Alemania, por ejemplo-. Su estrategia administrativa es la descentralización social; es decir, se transfiere la gestión administrativa a las “comunidades”.

Integración: Para su organización y administración, el PRONADE cuenta con:

- * La Unidad Ejecutora, con sede en Guatemala, responsable de la coordinación del programa.
- * Las Instituciones de Servicios Educativos –ISE-. Estas son instituciones privadas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, las cuales son contratadas por el MINEDUC para identificar, organizar y legalizar las comunidades en Comités Educativos; capacitar a los miembros y docentes de las escuelas de este programa; recopilar información de las EAC y de las comunidades.
- * Los Comités Educativos –COEDUCA-. Administran en general el proceso educativo: contratar al maestro, pagarle su salario, proveer la ayuda alimenticia, comprar

(Continúa en pág. siguiente)

los útiles escolares y el material didáctico; supervisa la asistencia y el desempeño del maestro y de los niños; trabaja conjuntamente con la comunidad; escoge el calendario y el horario escolar para el funcionamiento de la escuela.

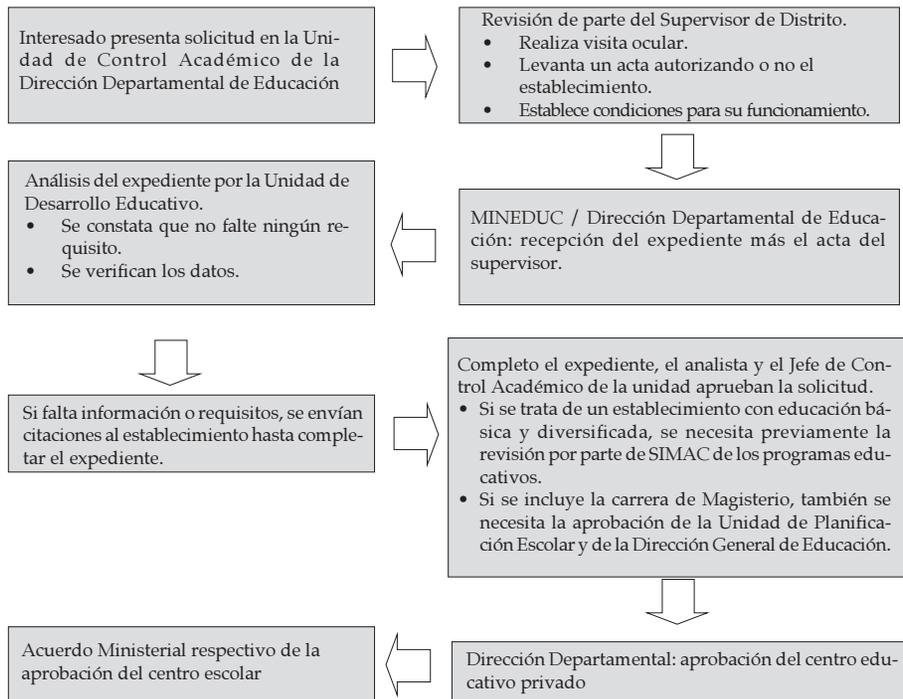
* Maestras (os), contratados y capacitados por las ISE.

Fuente: Decreto Legislativo 12-91 y Memoria de Labores MINEDUC 1996-1999.

Apertura y cierre de centros educativos privados

Apertura: Le corresponde a la Dirección Departamental de Educación respectiva autorizar el funcionamiento y los cambios de los establecimientos educativos privados en su jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, y supervisar su funcionamiento y la calidad de la educación que se imparta en dichos establecimientos. En el procedimiento de apertura de un colegio privado los supervisores educativos deben aprobar dichas solicitudes, las cuales deben contar también con el dictamen favorable de la dirección departamental correspondiente y del SIMAC (ver diagrama 2). El supervisor no tiene plazos dentro de los cuales deba realizar la visita y levantar el acta. Su autorización puede durar varios meses. En cada Dirección Departamental existe una Unidad de Control Académico que tiene a su cargo, entre otras actividades, constatar que se cumplan todos los requisitos para operar un nuevo centro educativo privado (ver cuadro 2). Los requisitos que generalmente cuesta más cumplir son los relativos a la calidad docente del personal propuesto, la constancia de sanidad del local y la constancia de la Junta Calificadora de Personal para efectos del escalafón.

Diagrama 2 Procedimiento para la autorización de un establecimiento educativo privado



Fuente: Acuerdo Gubernativo 13-77, *Reglamento de la Ley de Educación Nacional*. // Diseño elaborado por el CIEN.

Cuadro 2

Requisitos que deben cumplirse para operar un colegio

Para aprobar el funcionamiento de los centros educativos privados, ampliar sus servicios, cambiar la dirección del local, cambiar o ampliar la jornada, o cambiar al director, al personal docente o al personal administrativo, es necesario cumplir los requisitos exigidos por la Dirección Departamental de Educación correspondiente, del Ministerio de Educación. Estos requisitos van desde comprobar la calidad profesional y personal de quien fungirá como director del centro, hasta las cuotas máximas que pueden cobrarse a los padres de familia por la prestación del servicio. Los requisitos se indican en los formularios elaborados para el efecto por las Direcciones Departamentales.

El fundamento legal que se utiliza actualmente para establecer los requisitos apuntados es el Reglamento de la Ley Nacional de Educación (derogada en 1991), contenido en el Acuerdo Gubernativo número 13-77 (1977). De acuerdo con éste, antes de obtener la autorización para el funcionamiento de un establecimiento educativo privado, debe presentarse una solicitud al Ministerio de Educación, en la que se demuestre, entre otros:

- a) Que el Director Técnico es guatemalteco, maestro de educación o con grado universitario en materias educativas, que llena los requisitos exigidos en el Decreto Legislativo 1485, "Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado. Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional", y que el Director Administrativo tiene experiencia educativa.
- b) Que los directores son de reconocida honorabilidad y que se encuentran en el goce de sus derechos civiles.
- c) Que los edificios, instalaciones, material y mobiliario reúnen las condiciones pedagógicas y de sanidad adecuadas.
- d) Que se describan los servicios educativos que se ofrecen, los propósitos y lineamientos generales del establecimiento, el número máximo de educandos por grado y el precio que se cobrará por la educación.
- e) Que el personal docente reúna las condiciones exigidas para los establecimientos estatales. El personal extranjero debe cumplir además las disposiciones del Código de Trabajo.
- f) Que se ceñirá a las leyes, reglamentos y disposiciones específicas del ministerio. Con la finalidad de identificar los documentos que deben formar parte del expediente mediante el cual se solicita la creación, autorización de funcionamiento o ampliación del plazo de centros educativos privados, y para que sirviera de guía a los directores de nivel, directores técnicos y supervisores técnicos de educación departamentales, el Director General de Educación de turno emitió la circular número 9-88 (1988).

Fuente: Formularios de la Dirección Departamental de Educación de Guatemala.

El procedimiento carece de plazos perentorios dentro de los cuales deban las partes presentar los documentos y resolver lo solicitado, respectivamente. Con la finalidad de acelerar los procedimientos de autorización y funcionamiento de los centros educativos privados, se introdujeron cambios a partir del

mes de mayo del 2000 (por lo menos en la Dirección Departamental de Guatemala). Si bien no se incluyeron plazos perentorios para la resolución de los trámites administrativos, se ha establecido un tiempo de 15 a 60 días para emitir dicha resolución.

Cierre: El cierre de centros educativos privados puede originarse por propia decisión de los dueños de los establecimientos o bien por disposición de las autoridades del MINEDUC, en caso de incurrirse en alguna falta grave. En el primer caso, el interesado debe comunicarlo por escrito a la Dirección Departamental, indicando las razones que motivan el cierre, y entregar toda la documentación administrativa del centro educativo, así como los expedientes de los alumnos del establecimiento. Este proceso debe iniciarse seis meses antes de que comience un nuevo ciclo escolar. Las anomalías detectadas por los supervisores de centros educativos originan la apertura de un expediente técnico-administrativo donde se registran éstas, el cual es sujeto de evaluación por la Dirección Departamental para dictaminar el cierre temporal o definitivo de los establecimientos. Por su parte, en el sector público los motivos para cerrar un centro educativo quedan a discreción del MINEDUC, y por lo general atienden a razones presupuestarias (como el caso de las extintas Escuelas Normales) o por carencia de maestros (especialmente en el área rural).

Cuotas escolares

La Ley de Educación establece que los centros educativos privados únicamente podrán cobrar las cuotas que les hayan sido autorizadas por el MINEDUC. También está prohibido el cobro de cualquier clase de contribución adicional a la cuota autorizada, ya sea en calidad de bono, donación u otra figura que signifique retribución por el servicio prestado. Además especifica que el incremento que se solicite sobre las cuotas autorizadas no podrá ser superior a un quince por ciento (15%) cada tres años²⁰. Por otra parte, la fijación y aprobación de cuotas escolares, así como la autorización de los incrementos de cuota escolar solicitados por los centros educativos privados están en función de la situación económica de la población escolar que atienden y las características del servicio que ofrecen; prevaleciendo la discrecionalidad de la

²⁰ Decreto Ley No.116-85, *Procedimiento que debe seguirse para la autorización de las cuotas que se cobran en colegios privados*; Acuerdo Gubernativo No.1202-85, *Reglamento para la aplicación del Decreto Ley 116-85*.

autoridad competente en la solución de este aspecto. En la práctica, son los propietarios los que fijan el monto de las cuotas (matrícula y mensualidades) y queda en manos de la Dirección Departamental de Educación su aprobación final.

La fijación de límites en el incremento de las cuotas escolares ha originado que los centros educativos privados recurran a cobros extras mediante el uso de otras figuras (materiales educativos, textos vendidos, textos alquilados, uniformes, servicio de bus escolar, seguro escolar, etc.) para poder cubrir sus costos de operación²¹. En la investigación se logró establecer que pese a que legalmente existe un “precio tope” establecido para las cuotas de los centros educativos, el cumplimiento de este requerimiento no es verificado, a menos que presente denuncia algún padre de familia. Tampoco se tienen cifras oficiales del número de denuncias. Esta información aún forma parte del archivo de expedientes y no se encuentra en medios automatizados. Los establecimientos públicos no deben hacer ningún tipo de cobro extra, pero esta norma tampoco se cumple²².

Contratación, remuneración y perfeccionamiento docente

La docencia en los colegios privados es una actividad protegida con salarios mínimos y prestaciones laborales, de acuerdo a la Constitución de la República. Cada centro educativo privado norma lo relativo a la contratación de personal, los grados salariales y los criterios para la determinación de los mismos. Estos varían de acuerdo a las negociaciones de empleadores y trabajadores, dependiendo de los años de experiencia y de la especialización con que cuenta el candidato a maestro. Por lo general, según los resultados de la encuesta a directores y padres de familia de los sectores público y privado elaborada por el CIEN entre los meses de octubre y noviembre del 2000, los salarios que se pagaron en ese período en el sector privado oscilaron entre Q.1,000.00 (US\$ 128.53) y 1,400.00 (US\$ 179.94) como mínimo y Q.5,000 (US\$ 642.67) y 6,000.00 (US\$ 771.20) como máximo (estos últimos se pagan a maestros que cuentan con una alta especialización a nivel universitario de licenciatura o maestría, en una materia específica). No existe un escalafón o sistema de ascensos único para el sistema educativo

²¹ Los cobros extras promedio van desde los US\$.20 hasta más de US\$.65 anuales por alumno.
²² Se tiene conocimiento de casos de escuelas públicas en las que al inicio del año los padres de familia tienen que cancelar aproximadamente US\$.7 por hijo (cuota anual) en concepto de refacción escolar (US\$.4.5), mantenimiento del inmueble (US\$.1.3) y papelería (US\$.1.2). Contrario a lo que dice la ley, los primeros dos montos son del conocimiento del MINEDUC. El tercero es a mutuo acuerdo entre el establecimiento y los padres de familia.

privado. Los maestros que laboran en el sector privado tienen derecho a ser calificados por la Junta Calificadora de Personal del MINEDUC y a obtener un nivel en el escalafón, pero mientras laboran en el sector privado no pueden gozar de los beneficios económicos del escalafón.

Con el paso de los años parece que la calidad en el desempeño y la remuneración salarial se han alejado entre sí lo suficiente como para poder afirmar que en la actualidad “urge” *actualizar, especializar y dignificar al docente*²³. A ello hay que agregar la necesidad de una *formación permanente o en servicio* y mejores incentivos. El *desempeño docente* por lo general no se toma en cuenta para la remuneración. La experiencia del PRONADE indica que los maestros en este programa tienen mejor desempeño que los que trabajan en las escuelas oficiales “tradicionales”, porque son supervisados directamente y con mayor frecuencia por los padres de familia que los contrataron. Trabajar en las escuelas oficiales “tradicionales” es atractivo para los docentes por la “inamovilidad” que gozan a partir del Decreto 14-85 y la poca supervisión de que son objeto, contrario a lo que sucede en el sector privado.

Supervisión educativa

La Ley de Educación, en su artículo 72, establece que la supervisión educativa es una función técnico-administrativa que realiza acciones de asesoría, orientación, seguimiento, coordinación y evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje en el Sistema Educativo Nacional. Un diagnóstico realizado en 1998 por el MINEDUC con el apoyo de la Universidad Rafael Landívar, acerca del sistema de supervisión educativa nacional, puntualizó e identificó las principales dificultades que enfrentaba el mismo. Aunque éste debía llevar a cabo funciones tanto técnico-pedagógicas como administrativas, las últimas ocupaban la totalidad del tiempo disponible de los supervisores. Las funciones técnicas básicas como la investigación, la planeación, la asesoría y la evaluación estaban prácticamente desincorporadas de las actividades diarias de los supervisores.²⁴ El proceso de supervisión en el sector educativo privado se complicaba aún más ante el escaso número de supervisores para dicho sector (“trece” en la Dirección Departamental de Guatemala en 1999), asignándose para cada uno de ellos entre 200 y 500 colegios privados. Actualmente el MINEDUC está interesado en reestructurar el Sistema de Supervisión Educativo.

²³ Cfr. MINEDUC y Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, *Plan de Gobierno / Sector Educación/ 2000-2004*, pp. 29-30.

²⁴ Memoria de Labores 1996-1999, Ministerio de Educación.

Financiamiento

El gobierno guatemalteco, en la década pasada, emprendió un plan de modernización en el que la iniciativa privada tenía una importante participación en los planes del MINEDUC. Asimismo, se asignaron y ejecutaron más recursos del Gobierno Central dentro de la partida presupuestaria del Sector Educación, Ciencia y Cultura (ver Tabla 2). A pesar de que el porcentaje del PIB para la actividad educativa ha ido en aumento, sigue vigente la necesidad de aumentar la cobertura educativa, dadas las proyecciones de aumento en la demanda.

Tabla 2
Ejecución Presupuestaria de Educación Pública 1990- 2001
(en millones de quetzales)

Año	PIB Nominal*	Gasto Total Gobierno Central	Gasto Ejecutado Sector Educación, Ciencia y Cultura			Gasto Ejecutado Ministerio de Educación		
			millones Q	% GT	% PIB	millones Q	% GT	% PIB
1990**	34,316.9	3,950.0	564.5	14.3	1.6	472.2	12.0	1.4
1996**	95,478.6	9,914.4	1,504.6	15.2	1.6	1,270.6	12.8	1.3
1997**	107,873.4	12,618.2	1,900.0	15.1	1.8	1,282.6	10.2	1.2
1998**	124,022.5	16,637.0	2,617.1	15.7	2.1	1,690.9	10.2	1.4
1999**	135,402.3	19,239.2	3,285.3	17.1	2.4	2,143.6	11.1	1.6
2000**	147,487.7	19,583.3	3,629.2	18.5	2.5	2,534.0	13.0	1.7
2001***	161,246.8/e	22,780.7	n/d	n/d	n/d	2,795.3	12.3	1.7

Fuente: (*) Boletín Estadístico del Banco de Guatemala

(**) Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ministerio de Finanzas Públicas -MFP-

(***) Presupuesto Inicial Ministerio de Finanzas Públicas, enero-2001 e/ Cifra estimada

El MINEDUC, como una estrategia complementaria de extensión de cobertura, otorgó un subsidio a instituciones privadas no lucrativas. Esto favoreció alternativas de financiamiento compartido para la incorporación de la población al sistema educativo y promovió el ensayo de modalidades innovadoras enmarcadas en la reforma educativa. Aun cuando hay algunos antecedentes que datan de 1995 (acuerdos presidenciales), los subsidios a instituciones educativas privadas empezaron oficialmente a darse a partir de 1997. Obviamente los costos reales 6 años después son más elevados. En cambio para las escuelas pertenecientes a las Poblaciones Desarraigadas el subsidio por alumno es equivalente al costo promedio de los estudiantes de las escuelas oficiales tradicionales. El resto de instituciones educativas reciben del MINEDUC un porcentaje de lo

que solicitan (dependiendo del área, sector y necesidades reales planteadas). El subsidio, aun cuando es calculado en base al costo por alumno, es destinado específicamente (al menos eso dice el papel) para el salario de maestros. Este subsidio (al menos en el caso de la ACEM) cubre únicamente el 13% (del salario de un maestro de preprimaria), el 30% del maestro de primaria; el 43% de los maestros del ciclo básico (y sólo por nueve meses) y un 36% para el diversificado. Sin embargo, en algunos casos un porcentaje del subsidio es utilizado para gastos de funcionamiento o fortalecimiento institucional (pago de personal administrativo, mantenimiento, técnico, capacitación).

A partir del 2001 el MINEDUC empezó a utilizar otra modalidad: “*subsidios de salarios por maestro*”, el cual corresponde a un 90% del salario de los maestros presupuestados en las escuelas oficiales tradicionales en el caso de instituciones que completamente ofrezcan servicios gratuitos o a un precio “mínimo” e implementen modalidades novedosas educativas (por ejemplo: “Fe y Alegría”).

Las autoridades de UCONIME prefieren que en lugar de llamársele “subsidio” a este financiamiento se le llame “convenio de cooperación”. Para obtener los pagos se debe recibir comunicación de la Dirección Departamental informando que el cheque está emitido. También se realiza una Auditoría Interna (financiera) *in situ* por lo menos una vez cada dos años a instituciones que dan servicios educativos a menos de 1,000 estudiantes y una vez cada año a instituciones que dan servicios educativos a más de 1,000 estudiantes. Los convenios tienen un plazo determinado de vigencia (de 3 a 5 años), el cual una vez finalizado puede prorrogarse si las autoridades del MINEDUC dan el visto bueno.

El Programa de Subsidio cubrió, en 1998, a centros de enseñanza no lucrativos de los niveles Preprimario, Primario y Medio en por lo menos 8 departamentos del país, que facilitan educación a niñas(os) de escasos recursos en áreas rurales y urbano-marginales. Estas instituciones efectuaron una contribución adicional importante en cuanto a calidad de la educación, puesto que experimentaron con metodologías de tipo participativo y desarrollaron experiencias más pertinentes con la naturaleza plurilingüe y multicultural del país. Entre las instituciones que más han contribuido en esta línea, además del PRONADE y el sector cooperativo, se pueden mencionar a la Asociación Fe y Alegría, Programa Educativo Don Bosco, Centro Talita Kumi y la Asociación de Centros Educativos Mayas del Nivel Medio Rural (47 centros educativos bilingües, surgidos en las comunidades de retornados).

El gobierno actual, lejos de fortalecer aquellas iniciativas que mejoran la gestión administrativa de los recursos económicos destinados a educación, se ha dedicado a centralizar nuevamente la gestión administrativa, restándole

protagonismo a la participación de la iniciativa privada. A las ISE, por ejemplo, en el año 2000 se les quitó la función de capacitar a los docentes, y parece que la tendencia es que éstas desaparezcan, ya que se pretende que su trabajo sea realizado por las direcciones departamentales²⁵. Asimismo, el presupuesto estatal para el año 2001, a pesar de asignar a educación la mayor cantidad de recursos, realizó un recorte especialmente en aquellos programas exitosos en los que participa la iniciativa privada -como el PRONADE y el CONALFA- (ver Tabla 3).

Tabla 3
Presupuesto asignado al Ministerio de Educación, años 1991-2001
(en millones de quetzales)

ENTIDAD	2000		2001	
	SOLICITADO	APROBADO*	SOLICITADO	APROBADO*
MINEDUC Presupuesto total	2,692.3	2,692.3	3,776.0	2,795.3
Programa Nacional de Autogestión Educativa -PRONADE-	331.0	179.0	383.0	150.0
Movimiento Nacional de Alfabetización	n/d	35.0	75.7	25.0
Comité Nacional para la Alfabetización -CONALFA-	55.1	56.7	200.0	88.0
Aporte a la Educación por Cooperativa	n/d	n/d	34.0	25.1

Fuente: (*) Decreto 47-99 del Congreso de la República (21-Dic-99) // (**) Decreto 85-2000 del Congreso // (n.d.) no disponible.

Ante la falta de presupuesto para el PRONADE, miles de docentes y alumnos del área rural quedaron inicialmente en una situación de incertidumbre para el futuro ciclo lectivo. Las acciones de las autoridades del MINEDUC en torno al PRONADE parecen indicar que se busca centralizar nuevamente la adminis-

²⁵ “El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade) contará con un programa piloto para evaluar alternativas sobre la transición que tendrá el trabajo que realizan las Instituciones de Servicios Educativos -ISES- (...) El representante de KFW se refirió a que, dentro de los más de 2 mil 500 proyectos que apoyan en el mundo, sólo ocho obtienen la calificación total. El Pronade es uno de ellos” (Cfr. *El Periódico*, 20-julio-2001, pág.31).

tración de los recursos²⁶. En el año 2000 se beneficiaron un total de 39 instituciones, tanto de la capital como del interior del país. Para el año 2001 se había proyectado un incremento del 15% aproximadamente. Por su parte, los centros educativos privados que no reciben subsidios, encuentra su financiamiento, principalmente, en las cuotas escolares y donaciones eventuales. Los costos por alumno son casi el doble respecto al sector público. El número de alumnos por curso es más pequeño (excepto en los grandes colegios tradicionales que alcanzan entre 40 y 50 alumnos por curso).

Tratamiento tributario

El desarrollo de la actividad educativa privada en Guatemala *está exento de toda clase de impuestos y arbitrios*, según la Constitución de la República. La educación superior pública y privada, por su parte, sin excepción alguna, goza de toda clase de beneficios. Por lo tanto, los centros educativos privados lucrativos y no lucrativos, y las universidades, debieran estar exentos del pago de los siguientes impuestos: *Impuesto Sobre la Renta –ISR–, Impuesto al Valor Agregado –IVA–, Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI–, Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias –IEMA–*. Empero, la única Ley específica que otorga esta exención, tanto a centros educativos privados lucrativos como no lucrativos, es el *IUSP*²⁷. Mientras que la exención del *ISR, IVA, IEMA*, sólo se contempla para el caso de centros educativos privados no lucrativos.

En síntesis, mientras la universidad estatal y las privadas están exentas del pago de toda clase de impuestos, arbitrios y contribuciones, los centros educativos privados lucrativos deben pagar el *ISR, el IVA, y el IEMA*²⁸.

²⁶ En la entrevista con el Gerente de Modernización y Descentralización del Ministerio de Educación, realizada por el CIEN en el mes de diciembre del 2000, éste afirmó que el actual MINEDUC ha centrado toda su atención en el “proceso de modernización” iniciado durante el gobierno anterior y en el movimiento de alfabetización. Sin embargo, se ha podido constatar que el actual proceso de modernización se orienta más a una “desconcentración” que a la descentralización con participación de particulares (empresa privada), para el caso PRONADE.

²⁷ «Para los efectos del presente impuesto, están exentas por los bienes inmuebles que posean, las entidades siguientes: (...) 4. La universidad de San Carlos de Guatemala y demás Universidades legalmente autorizadas para funcionar en el país; 5. Las entidades religiosas debidamente autorizadas, siempre que los bienes inmuebles se destinen al culto que profesan, a la asistencia social o educativa y que estos servicios se proporcionen de manera general y gratuita; 6. Los Centros Educativos Privados destinados a la enseñanza, que realicen planes y programas oficiales de estudio; 7. Los Colegios Profesionales...» [Decreto 15-98, Art.12].

²⁸ En una de las encuestas realizadas como parte de esta investigación, algunos directores de centros educativos privados reportaron el pago de los siguientes impuestos: *ISR, IVA y IUSI*.

I.5. Cobertura

La educación en Guatemala durante los siglos XVI, XVII, XVIII y primeros años del siglo XIX estuvo en manos de la Iglesia. Con la declaración de la independencia de Centroamérica (1821) aparece la obligatoriedad, gratuidad y laicidad de la “instrucción pública”. Sin embargo, eso no fue impedimento para que personas individuales fundaran más colegios privados de los que ya existían. La situación cambió radicalmente durante el período de la Reforma Liberal (1871-1898), ya que la educación privada se ve opacada por la educación pública. El período que sobrevino después, el de “las dictaduras”, trajo consigo la militarización de la educación y el incremento del número de centros educativos privados. Finalmente, la década revolucionaria (1944-1954) y el período de la contrarrevolución y del conflicto armado interno, fueron el contexto histórico en el que se promueve la democratización de la cultura y desarrollo de la educación y del crecimiento y ampliación de los servicios educativos (públicos y privados). Así mismo, la actividad educativa se fundamenta jurídicamente. Es importante destacar que en todos los períodos educativos posteriores a la independencia hasta la fecha, se promulgó la “universalización” de la educación primaria, mas nunca se ha alcanzado dicha meta. Hasta la fecha la cobertura en los distintos niveles educativos sigue siendo baja.

Tabla 4
Tasas Netas de Escolaridad 1995-2000

NIVEL	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PREPRIMARIA	19.8	20.7	22.7	24.7	32.8	37.5
PRIMARIA	69.2	69.1	72.5	77.7	81.1	84.3
MEDIO:						
• BÁSICO	20.3	19.9	20.4	20.3	21.4	24.0
• DIVERSIFICADO	11.3	11.3	12.1	12.2	12.7	15.0

Fuente: Anuarios 1995-2000, MINEDUC.

En la última década, hasta 1997, la cobertura del sistema educativo no manifestaba ningún cambio significativo. Sin embargo, en la Tabla 5 se muestra una variación significativa en la tasa neta de escolaridad a partir de 1998, específicamente en lo que corresponde a los niveles educativos de pre-primaria y primaria, atendidos principalmente por el sector público. Estos índices resultan de la política de ampliación de cobertura del MINEDUC durante 1998, la

cual se dirigió especialmente hacia el área rural, la atención a la niña y la educación bilingüe intercultural. Los ciclos básico y diversificado del nivel medio no sufrieron cambios significativos respecto a los años anteriores. La principal estrategia para ampliar la cobertura en los niveles de pre-primaria y primaria ha sido el PRONADE, que en el 2000 logró atender a 294,233 niños del área rural²⁹. En el 2001 este programa atiende a más de 315,000 niños y niñas en dichos niveles³⁰. La contribución del PRONADE en cobertura educativa nacional es significativa. Con este programa se logró en 1999, un incremento de la Tasa Bruta de Escolaridad (TBE) de 86.8% a 99.8% en el nivel de primaria.

Tabla 5
Participación del Sector Privado en la Matrícula Total según Nivel Escolar 1995-2000

AÑO	NIVEL ESCOLAR									
	TOTAL		PREPRIMARIA		PRIMARIA		MEDIO			
							Ciclo Básico		Ciclo Diversificado	
	Matrícula Total	% Priv.	Matrícula Total	% Priv.						
1995	2,054,829	25.5	208,870	32.9	1,473,656	16.9	246,353	45.6	125,950	74.0
1996	2,171,965	25.2	217,748	31.7	1,578,545	16.8	246,890	45.1	128,782	73.8
1997	2,270,533	24.6	222,703	30.4	1,663,101	16.3	252,412	43.9	132,317	74.3
1998	2,519,239	23.9	254,734	27.9	1,864,853	15.9	259,807	44.4	137,845	74.6
1999	2,829,032	22.6	331,569	21.6	2,062,551	14.9	288,621	45.4	146,291	75.8
2000	2,765,098	21.6	351,825	19.9	1,909,389	12.8	343,033	47.2	160,851	75.5

Fuente: Unidad de Informática del MINEDUC y cálculos propios del CIEN.

La participación del sector privado es significativa, aunque ha tenido una tendencia a reducirse. En el período 1995-2000 la participación del sector privado ha disminuido en los niveles de preprimaria y primaria. Por el contrario en el nivel medio la participación del sector privado se incrementó levemente. De acuerdo a lo anterior, el sector privado atiende principalmente los ciclos básicos y diversificado de la educación (Tabla 5).

Al observar la matrícula inicial en el mismo período (1995-2000), las escuelas oficiales tradicionales y el sector privado son las modalidades que

²⁹ Según informe al 1 de septiembre de 2000, PRONADE.

³⁰ Comunicado de Prensa del MINEDUC, julio del 2001.

concentran la mayor parte de estudiantes. Ambas concentraron un 96.8% de la matrícula total de 1995 (1,990,580 niños/as atendidos) y un 88.2% del 2000 (2,677,810 niños/as atendidos). El tercer lugar en importancia lo ocupa el PRONADE al concentrar en el 2000 el 9% de la matrícula total (272,753 niños/as atendidos). Finalmente, cabe destacar que, en el Nivel Medio Ciclo Básico, las escuelas por Cooperativa atienden cerca de una cuarta parte de la matrícula correspondiente.

Calidad

El concepto “calidad educativa” se ha expresado de diferentes maneras. Para algunos pedagogos la calidad educativa va más allá de considerar los indicadores de eficiencia interna (repetencia, aprobación y deserción), y definen la educación de calidad como aquella que es útil para quien la recibe, porque responde a sus necesidades, le ayuda a resolver problemas y, por lo tanto, significa una mejora en su nivel de vida³¹. Por lo tanto, los indicadores de eficiencia interna tradicionalmente usados sólo reflejan de manera parcial los problemas de la calidad del sistema educativo.

Los índices de promoción en todos los niveles o ciclos educativos de 1995 a 1999, se han mantenido en un promedio de 5 a 10% más altos en el sector privado sobre el índice de promoción del sector público. Sin embargo, los ciclos educativos básico y diversificado en ambos sectores (público y privado) presentan índices de promoción muy bajos. Durante el mismo período los índices de promoción se han mantenido sin cambios significativos en los niveles de primaria y pre-primaria. Los ciclos básico y diversificado muestran un leve incremento en el período de referencia. La deserción se ha mantenido constante en ambos sectores, de 1995 a 1998, en el nivel pre-primaria, y los ciclos básico y diversificado. Empero, se muestran cambios significativos a partir de 1998 en el nivel de primaria, y en 1999 en el nivel de pre-primaria y en los ciclos básico y diversificado. Respecto a estos niveles, pre-primaria y medio, los índices del sector público son mayores que los del sector privado hasta 1998, pero en 1999 se revierte esta condición en el nivel de primaria, y en los ciclos básico y diversificado. Dichos ciclos muestran índices similares en ambos sectores hasta 1998. En 1999 se identificaron cambios significativos en el nivel medio. La deserción en el ciclo básico del sector privado en 1999 se triplicó respecto a

³¹

Fuente: Encuesta realizada por el CIEN, 1998.

1998³². La repitencia se manifiesta sin cambios significativos en ambos sectores durante el mismo período. Esto quiere decir que en el sector público el número de repitentes duplica al del sector privado. Los ciclos educativos básico y diversificado presentan índices de repitencia similares para ambos sectores. El indicador de repitencia, en general, se presenta más alto en el nivel educativo de primaria que en el resto de los niveles educativos.

Por otra parte, se obtuvo en el Ministerio de Educación los indicadores de eficiencia interna del nivel primaria por cohortes (grados) a partir de 1993 (ver tabla 6). Lamentablemente, no se logró obtener la información para los ciclos básico y diversificado. El comportamiento por cohortes muestra que la tasa de repitencia bruta disminuye conforme se pasa al grado inmediato superior. También ha venido decreciendo la tasa de deserción respecto a 1993. En cuanto a la promoción, sigue siendo más alta en el área urbana que en el área rural.

³² La explicación de esta variación, según la Unidad de Informática del MINEDUC, radica en que *“no todos los centros educativos privados reportaron matrícula final para 1998”*. Mas no se pudo determinar qué porcentaje de instituciones privadas no remitieron dicha información, ni qué tan común es este problema en los otros años del período analizado.

Tabla 6
Indicadores de eficiencia interna nivel primaria por grado y sector*
Tasas de promoción (tp) / Tasas de repitencia Bruta (trb) /
Tasas de deserción (td)

Área	Primero		Segundo		Tercero		Cuarto		Quinto		Sexto		
	Público	Privado											
1993 Urbana	TP	63.85	79.62	80.32	88.48	79.85	90.51	81.19	89.90	85.70	91.00	92.60	92.32
	TRB	26.86	11.47	14.40	6.65	13.74	6.09	10.75	5.38	6.92	4.15	2.31	2.75
	TD	9.28	8.91	5.28	4.87	6.42	3.40	8.06	4.72	7.37	4.85	5.08	4.93
1996 Urbana	TP	67.18	79.02	80.38	87.30	81.33	87.02	83.39	88.62	86.75	90.64	93.28	91.92
	TRB	24.98	8.68	14.29	5.65	12.46	5.04	9.81	4.33	6.54	3.65	2.74	2.65
	TD	7.84	12.30	5.32	7.05	9.21	7.94	6.80	7.05	6.71	5.71	3.98	5.44
1999' Urbana	T P	68.56	86.50	81.94	93.11	82.83	89.94	84.59	90.26	89.07	92.76	92.40	93.32
	TRB	23.58	7.16	13.75	4.85	11.16	4.49	8.20	3.41	5.99	3.27	2.49	2.88
	TD	7.86	6.34	4.31	2.04	6.01	5.56	7.22	6.33	4.94	3.97	5.10	3.81
Área	Primero		Segundo		Tercero		Cuarto		Quinto		Sexto		
Rural	Público	Privado											
1999' Rural	TD	48.74	52.99	65.24	68.17	65.71	66.99	71.43	72.02	78.48	78.50	92.41	95.53
	TRB	29.75	26.34	16.92	14.72	12.92	11.10	8.60	7.35	5.10	5.11	1.47	2.66
	TD	21.51	20.67	17.84	17.11	21.37	21.91	19.97	20.63	16.42	16.39	6.12	1.81
1999' Rural	TD	52.47	50.43	67.29	63.51	68.96	66.80	73.61	76.17	80.97	80.50	93.97	93.01
	TRB	29.39	20.62	16.79	11.57	12.70	8.20	8.11	6.20	5.34	3.94	1.92	2.87
	TD	18.14	28.96	15.91	24.92	18.35	25.00	18.28	17.63	13.69	15.56	4.12	4.12
1999' Rural	TD	53.84	50.83	68.56	67.90	72.33	76.42	75.35	75.29	82.38	80.21	88.91	84.06
	TRB	27.87	23.40	15.94	12.97	11.71	9.09	7.43	7.04	5.31	3.90	2.24	2.82
	TD	18.29	25.78	15.50	19.13	15.96	14.48	17.22	17.67	12.32	15.89	8.85	13.12

(*) Los indicadores reflejan el comportamiento de una cohorte cada tres años.

(**) Estimado.

Fuente: Unidad de Informática MINEDUC, enero 2000.

Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar –Pronere-

La evaluación de los resultados del aprendizaje es otra de las herramientas para medir la calidad educativa. En Guatemala hubo varios intentos de implementar un sistema nacional de evaluación del rendimiento escolar, pero no fue sino hasta 1997 cuando el MINEDUC financió un plan a través de la Universidad del Valle de Guatemala –UVG–, al que se denominó *Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar –PRONERE–*. En esa oportunidad se diseñaron pruebas en destrezas básicas en lenguaje y matemáticas, y se pilotearon con alumnos de 3°. y 6°. grados del nivel primaria urbana y rural, de varios centros educativos públicos y *privados*, en diferentes regiones del país. En 1998, con fondos del Banco Mundial, se aumentó la cobertura de las evaluaciones en todo el país, incluyéndose el 3°. básico y el 3er. grado

primaria de cuatro grupos lingüísticos mayas. En 1999, además de los niveles anteriores, se incluyó en otro plan piloto a segundo (2º) diversificado. *Además, el Ministerio de Educación solicitó que se aplicaran las pruebas en todos los establecimientos privados de la ciudad capital y de los municipios del departamento de Guatemala. Participaron en esta evaluación 20,033 estudiantes de 6º primaria y de 3º básico.*³³

Sin embargo, al presentar los resultados, el PRONERE encontró oposición dentro del mismo sector educativo privado. El “Círculo de Empresarios de la Educación”, por ejemplo, interpuso un recurso de amparo ante los tribunales de justicia contra la UVG, argumentando que la prueba era discriminatoria, mostrándose renuentes en la divulgación pública de los resultados. Por tal motivo, hasta la fecha la opinión pública no puede conocer cómo está la calidad educativa de los centros educativos privados³⁴. Otro problema que afronta el PRONERE es el financiamiento. En el año 2000 las pruebas se realizaron con fondos del Banco Mundial. A estos problemas hay que sumarle que muy pocas instituciones están utilizando los resultados de las evaluaciones para diseñar mejores políticas educativas. El Sistema de Recursos Humanos y Adecuación Curricular –SIMAC–, la Dirección General de Educación Bilingüe –DIGEBI–, y algunos colegios privados son la excepción. De cualquier manera poco a poco los diferentes sectores toman una mayor conciencia sobre los beneficios que trae consigo el PRONERE. En el balance general³⁵ de 1999 se puede indicar que los resultados del sector privado son mejores que los del sector público para los grados de 3º. y 6º. primaria en el área de lectura (ver Tabla 7). “Las pruebas que se han aplicado en PRONERE son pruebas con referencia a normas (Mehrens & Ebel, 1979), ya que no existen estándares mínimos ni se utiliza un currículum único en el país. Por lo tanto, los resultados de estas pruebas permiten hacer comparaciones entre diferentes departamentos del país y entre distintos programas, pero

³³ Cfr. *Informe del Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar -1999*, UVG-MINEDUC, 2000.

³⁴ Los informes publicados en 1998,1999 y 2000 únicamente ofrecen datos a nivel nacional. En el caso del sector privado, en 1999 se revelaron datos a nivel municipal y por zonas de la ciudad capital. Pero la información específica sobre cada centro educativo privado fue considerada “confidencial”.

³⁵ Cabe destacar que los resultados de las pruebas no se controlan por *nivel socioeconómico de los estudiantes*. Más, en las pruebas del año 2000 se tiene conocimiento que se corrieron algunas regresiones con el fin de explorar las relaciones que hay entre las variables de rendimiento y otras variables medidas durante la ejecución de las pruebas, como por ejemplo: la razón de alumnos por maestro, presencia de agua, luz y drenajes, número de horas que el estudiante mira televisión, etc.

es difícil determinar si se están logrando los objetivos propuestos en un determinado programa".³⁶

Tabla 7
Resultados del PRONERE 1999 y 2000

1999 SECTOR	LECTURA			MATEMÁTICA		
	3°. Primaria	6°. Primaria	3°. Básico	3° Primaria	6°. Primaria	3° Básico
Privado	60.07	50.98	51.95	47.51	58.96	40.57
Público	48.14	41.75	51.89	42.30	56.70	37.54
Cooperat.	n/d	n/d	44.61	n/d	n/d	35.04
PRONADE	47.75	41.74	n/d	42.60	56.57	n/d
2000						
Urbano	64.64	47.55	n/d	50.34	63.40	n/d
Rural	58.42	50.00	n/d	46.37	57.48	n/d

Fuente: Informe Ejecutivo del PRONERE-1999 // 1. Incluye al Pronade / Diseño: CIEN.

Los resultados del PRONERE en el 2000 siguen reflejando que el área urbana tiene un rendimiento más alto respecto al rural (excepto en lectura para 6°. grado). El rendimiento en lectura y matemática en tercer grado rural –por ejemplo– sigue siendo bajo, ya que en lectura únicamente alcanza un 58% de respuestas correctas como promedio y en matemática un 46%. Mientras que en tercer grado las escuelas urbanas obtuvieron en lectura un promedio de 65% de respuestas correctas y un 50% en matemáticas. En ambos casos hubo un aumento del rendimiento promedio con respecto al año anterior. Tercero Básico quedó excluido en las evaluaciones de dicho año.

Los resultados de las pruebas en tercero y sexto grados del nivel primaria en el área urbana, para el año 2000, señalan que las diferencias entre las medias de lectura y matemática que obtuvieron los alumnos de tercer grado que asisten al sector público y los alumnos que están en el sector privado, son estadísticamente significativas. En general, las medias obtenidas en el sector privado son más altas que las del sector público, especialmente en lectura. En matemática, la mayor diferencia entre el sector privado y el público está en conceptos aritméticos y la menor diferencia, está en resolución de problemas. En el caso de los alumnos de sexto grado, las diferencias de medias también

³⁶ *Análisis adicionales de resultados del Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar – PRONERE*, Centro de Investigaciones Educativas de la Universidad del Valle de Guatemala, enero-2001.

fueron estadísticamente significativas. Dicha diferencia es mayor en el área de lectura (sector privado 53.5 y sector público 45.6). En cuanto a matemática, la media entre el sector privado y el público fue la misma en la subárea de operaciones. Sin embargo, el sector privado fue superior tanto en conceptos aritméticos (59.6 versus 56.1 del público) como en resolución de problemas (57.8 versus 52.5 del público).

Una de las razones para que los estudiantes del área rural hayan aumentado su rendimiento pudo ser el uso de libros de texto. El 68% de los maestros de las escuelas urbanas y el 93% de los de las escuelas rurales utilizan los textos "Camino a la Excelencia", que el MINEDUC entregó gratuitamente a la población de primaria. Pero la participación del sector privado en la muestra se había reducido significativamente respecto al año anterior. Esto se puede constatar al no incluirse el tercer curso de educación básica en las evaluaciones, donde el sector privado tiene mayor cobertura respecto del público. Tampoco se tomó en cuenta al segundo año de nivel diversificado, con el que ya se había realizado un plan piloto en 1999. Las razones, según lo expuesto por las autoridades del programa, son de tipo económico³⁷.

La Educación Universitaria

Marco Legal: La educación superior pública está a cargo de la Universidad de San Carlos de Guatemala y la educación superior privada a cargo de las universidades privadas del país según lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala. Las universidades privadas son instituciones independientes con personalidad jurídica y gozan de la libertad necesaria para la creación de sus facultades e institutos, el desarrollo de sus actividades académicas y docentes, y la ejecución de los planes y programas de estudio propios de cada área. La entidad encargada de velar por la autonomía y el nivel académico de las universidades privadas, así como de autorizar la creación de nuevos centros de estudios superiores es el Consejo de la Enseñanza Privada Superior. El mismo está integrado por cinco profesionales, representantes de la USAC (2), las universidades privadas (2) y los colegios profesionales (1), a tenor del Art. 86 de la Constitución Política.

Las universidades: A partir del 2001 las universidades que funcionan en el país son una pública: Universidad San Carlos de Guatemala –USAC–, y nueve privadas: Universidad Rafael Landívar –URL–, Universidad Mariano Gálvez –UMG–, Universidad del Valle de Guatemala –UVG–, Universidad Francisco Marroquín

³⁷

Entrevistas con la Directora del PRONERE, diciembre-2000 y enero-2001.

–UFM–, Universidad del Istmo –UNIS–, Universidad Rural de Guatemala –URURAL–, Universidad Panamericana, Universidad Mesoamericana, Universidad Galileo Galilei. Todas ofrecen los grados de Profesorado, Licenciatura y Maestría, y algunas también Técnicos, Bachilleratos o Baccalaureatus. Además funcionan el Instituto Femenino de Estudios Superiores –IFES– y la Universidad Abierta de Loyola, ambos privados, que ofrecen títulos a nivel de Diplomados. Algunas universidades extranjeras como la Universidad Pontificia de Salamanca (España), la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Valparaíso (Chile) han iniciado operaciones recientemente, ofreciendo carreras de postgrado y diplomados.

Costos y financiamiento: Los costos de la educación superior varían notablemente (tabla 8) desde los US\$10 anuales que cobra la universidad pública por inscripción hasta los US\$257 de la UFM por los bajos precios que cobra la USAC, ésta se convierte en la más accesible a los estudiantes nacionales. Todas las universidades (la pública y las privadas) están exentas del pago de toda clase de impuestos, arbitrios y contribuciones, sin excepción alguna. Además, las universidades privadas podrán ser asistidas económicamente por el Estado, si la situación lo amerita. La USAC recibe, por prescripción constitucional una asignación no menor del 5% de ingresos ordinarios del Estado. En el 2000 recibió aproximadamente el 8% del gasto ejecutado en el sector Educación, Ciencia y Cultura, y el 11% del gasto ejecutado por el MINEDUC.

Tabla 8
Inscripción Inicial y Costos de la educación superior en Guatemala 2000

Universidad	No. de Alumnos año 2000 ³⁸	Precios por Curso	Precios por Mes	Inscripción
URL	15,934*	Q 300 a Q 400 (varía)	Q 740 a Q 1200	Q 1,200
UMG	24,788	(varía)	Q 350 a Q 450	Q 425 a Q 450
UVG	2363**	(varía)	Q 1,900	Q 685
UFM ^F	13,274	Q 1,500 (promedio)	Q 2,020	Q 2,000
URURAL	1194	(varía)	Q 350	Q 350
UNIS	232	Q 315	Q 1,800	Q 1,200
UPANAMERICANA	205	Q 100 a Q 500	Q 300 a Q 550	Q 235
UMESOAMERICANA	240***	Q 305 a Q 990	Q 990	Q 300
UGALILEO GALILEI	200***	(varía)	Q 1,585	Q 1,900
USAC	104,141	Q 71 al año y Q 75 por curso de vacaciones		

* tasa de cambio Q7.73 = US\$1

³⁸ No se pudo establecer la matrícula de pre-grado y post-grado del 2000 para todas las universidades.

Cobertura: Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998–1999 del INE, un 6% de la población urbana ha realizado estudios de educación superior y apenas un 0.2% del área rural. El sistema educativo superior además de su pobre cobertura, presenta problemas de eficiencia. Un estudio realizado en 1996 señala que de los 2,311 graduados de ese año en la USAC, únicamente el 18% de los estudiantes se graduaron en menos de 7 años. Una tercera parte de los estudiantes se graduó en un período de 7 a 10 años. Dos de cada 10 estudiantes se tomaron alrededor de 14 años para finalizar, y un 10% hasta 20 años para graduarse. El costo promedio anual de subsidiar a un estudiante es de alrededor de Q5,000 (US\$642.7). Esto significa que un estudiante de la Facultad de Ciencias Económicas, por ejemplo, necesita aproximadamente Q25,000 (US\$3,213.4) para terminar sus estudios en cinco años. Sin embargo, debido a que en dicha facultad, en promedio, los estudiantes permanecen más de 12 años, el costo se eleva a más de Q60,000 (US\$7,712.1) equivalente al coste de dos (2) alumnos en la URL o tres (3) en la UMG. El costo de oportunidad de educar a una persona en la USAC durante un año equivale a lo que costaría la asistencia de cinco (5) niños a la escuela primaria³⁹.

Tabla 9
Nivel de Escolaridad de la población de 7 años y más de edad

Nivel	Total (%)	Área Urbana (%)	Área Rural (%)
Ninguna	32.0	15.9	43.5
Pre-Primaria	1.9	1.6	2.2
Primaria	49.3	49.1	49.4
Secundaria	14.0	27.1	4.7
Superior	2.7	6.3	0.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENIGFAM 1998-1999, agosto de 1999.

II. Percepción de los actores

Objetivos

Se buscó conocer la percepción de los protagonistas del sistema educativo, para determinar las posibilidades de desarrollo futuro de la educación

³⁹ Opinión de María del Carmen Aceña, presidenta del CIEN, *La Prensa Gráfica* (2-abril-2001), pág.15.

privada en el país e identificar los principales obstáculos que actualmente afronta. Para alcanzar este objetivo, el estudio abordó a algunos actores del sistema educativo, los cuales se detallan a continuación:

Directores de Centros Educativos Privados: Como representantes legales de los centros educativos privados, conocen las condiciones en que desarrollan su labor de oferentes de servicios educativos, su libertad de gestión, la disposición del Ministerio de Educación respecto a los centros educativos privados, la legislación que los regula, su relación con los padres de familia e identificar los obstáculos que dificultan y limitan su participación.

Padres de Familia: Como demandantes que son, sobre la oferta de servicios educativos, señalan sus posibilidades de información, qué inconvenientes perciben tanto en el sector público como en el sector privado, qué esperan que sea mejorado al respecto.

Otros Actores: El Ministerio de Educación, como ente normador de la educación privada en el país, debe emitir opinión respecto a su relación con este sector e indicar qué políticas han establecido al respecto. Las universidades, como receptoras de alumnos provenientes de los colegios y escuelas, y encargadas de suministrar la formación superior, tienen su punto de vista respecto a la calidad educativa recibida previamente por sus estudiantes y evalúan el rendimiento académico de éstos al ingresar en el nivel universitario.

Metodología

El estudio es de diseño descriptivo, con recopilación de datos mediante dos cuestionarios estructurados por el CIEN, con la coordinación de PREAL, a partir de preguntas abiertas y cerradas, aplicados en entrevistas personales con una duración de 30 a 40 minutos. El primer cuestionario fue dirigido a directores de centros educativos del sector privado, del área metropolitana de Guatemala⁴⁰. Constituyeron el universo del segundo cuestionario padres de familia del área metropolitana, con hijos en edad escolar en centros educativos privados y públicos. La primera muestra se integró con 102 establecimientos

⁴⁰ Se entiende por área metropolitana las 25 zonas de la ciudad de Guatemala, así como las municipalidades de Sta. Catarina Pinula, Mixco, Chinnautla, San José Pinula, Amatitlán, Villa Nueva, Villa Canales y San Miguel Petapa.

privados del área metropolitana. Esta muestra permite el análisis de resultados con un margen de error de +/- 9.5%, y un grado de confiabilidad de 95%. Las unidades muestrales se seleccionaron al azar. La ciudad de Guatemala se estratificó de acuerdo a sus zonas, y la periferia de acuerdo a sus municipios. Los establecimientos se catalogaron en función del último grado o curso escolar que impartían.

Centros Educativos Privados	Frecuencia	%
Preprimaria	10	10
Primaria	24	23
• Exclusivamente primaria	6	
• Primaria y preprimaria	18	
Ciclo Básico	20	20
• Exclusivamente básico	4	
• Básicos y primaria	3	
• Básicos, primaria y preprimaria	3	
Ciclo Diversificado	48	47
• Exclusivamente diversificado	3	
• Diversificado y básicos	14	
• Diversificado, básicos y primaria	3	
• Diversificado, básicos y preprimaria	1	
• Diversificado, básicos, primaria y preprimaria	25	

La segunda muestra se integró con 150 padres de familia del área metropolitana. Se estableció como diseño que la mitad de ellos deberían tener hijos en colegios privados y la mitad en escuelas públicas. Esta muestra permite el análisis de resultados con un margen de error de +/- 8.0%, y un grado de confiabilidad de 95%. Las unidades muestrales se seleccionaron al azar. Aleatoriamente se establecieron áreas de trabajo, integradas por un número variable de manzanas⁴¹. Se llevaron a cabo un máximo de 10 a 15 entrevistas por punto de muestra. En total, se seleccionaron 13 puntos de muestra diferentes. Para la muestra se contactaron hogares a partir de un punto de partida inicial. Se fijó un patrón de salto de cada dos o tres casas, dependiendo de la densidad de población del sector. Esto permitió asegurar que fuera adecuada la dispersión de la muestra.

El trabajo de campo se realizó con un grupo de cinco entrevistadores profesionales de alto nivel. La empresa contratada para este objetivo, Grupo de Servicios de Información S.A. (GSI), garantizó la validación de un mínimo del

⁴¹ Medida de superficie equivalente a 6,987.38 m2.

35% de las entrevistas, seleccionadas al azar. El procesamiento de la información se realizó con SPSS, versión 8.0, para proveer tabulaciones por variables estándar para este tipo de estudios.

Perfil de los Actores

Centros educativos privados

La muestra presentó un 73% de centros educativos con orientación laica y un 27% con orientación religiosa. El 90% de los establecimientos tienen alumnos de ambos sexos y solamente un 10% tienen alumnos de un solo sexo. Se menciona que actualmente algunos establecimientos, tradicionalmente dedicados a la educación de alumnos de un solo sexo, han modificado paulatinamente esta circunstancia y abierto sus puertas a estudiantes del sexo contrario en los niveles iniciales. Cabe destacar que el 76% atienden dos ó más niveles simultáneamente. Las encuestas reflejaron que los centros educativos objeto de la investigación atienden a la población socio-económica media en un 40%, a la media-baja en un 10% y a la baja en un 43%. El 7% restante corresponde a la media-alta y alta. El nivel socioeconómico de los alumnos que atienden en los centros educativos privados es: 13% del nivel alto, 47% del nivel medio y 40% del nivel popular.

Directores de centros educativos privados

Los resultados dieron un 70% de directores de sexo femenino y un 67% de más de 45 años de edad. Un 43% de ellos tienen escolaridad universitaria completa y un 33% preparación universitaria incompleta. Solamente el 61% de los directores cuentan con estudios en Administración Educativa.

Padres de familia

En cuanto a los progenitores encuestados, el 61% son madres de familia. El nivel de escolaridad de los padres de familia de los hogares visitados indica que un 27.3% de las madres tienen como escolaridad máxima la educación primaria; un 17% terminaron el ciclo básico; el 33% concluyeron el ciclo diversificado, y un 18% la educación superior (universidad). Respecto a los padres de familia, un 21% terminaron la educación primaria; el 13%, el ciclo básico; un 35%, el ciclo diversificado; y el 25%, la universidad. Los rangos del ingreso familiar mensual más significativos fueron los siguientes: 21% entre Q1,000 (US\$ 129) y Q1,999; el

37% entre Q2,000 (US\$ 257) y Q4,999; el 22% entre Q5,000 (US\$ 643) y Q9,999 (US\$1,285). Según el Banco Mundial el ingreso *per cápita* en 1999 fue de US\$1,660⁴². El nivel socioeconómico de las familias es mayoritariamente medio y popular (el 87% de los alumnos provienen de estos sectores).

Gestión. Relación Estado-operadores privados

Las encuestas mostraron que la relación que mantienen los operadores privados de la educación con las autoridades del MINEDUC fue considerada *buena* por el 28% de los directores y *aceptable* por el 33% de ellos. Además, la legislación que regula los centros educativos no fue considerada muy rígida por el 64% de los directores encuestados. El 74% de los establecimientos privados indicaron que las autoridades del Ministerio de Educación permiten libertad y flexibilidad en la gestión educativa. A pesar de ello, el 62% de los directores creen que existe mucho requisito administrativo impuesto por el ministerio. Además el 80% de los operadores privados aún esperan algún cambio en la ley.

Relación padres de familia-operadores privados

Los padres de familia con hijos en centros educativos privados revelaron los siguientes resultados: solamente el 51% de los establecimientos privados cuentan con una asociación de padres de familia. En el 50% de estos centros es posible canalizar quejas o sugerencias a la dirección escolar, pero solamente en el 38% de ellos es posible la participación de padres de familia en la toma de decisiones. El 60% de los centros privados fomenta la participación de los padres de familia en el proyecto educativo.

Problemas que afronta el oferente

El 74% de los directores manifestaron que entre los problemas que tienen que afrontar está la escasa demanda por el servicio educativo privado; la regulación de cuotas escolares es el mayor para el 57% de ellos (el 43% dijo que esto no era problema) y la escasa oferta de docentes calificados lo es para el 51% de los mismos.

⁴² Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza, Banco Mundial, 2001.

Calidad de la educación privada y de la pública

Las encuestas reflejaron que la calidad de la educación impartida por el *sector educativo privado* fue considerada *excelente* por un 15% de los padres; *muy buena* por un 23%; *buena* por un 41%; *regular* por un 19% y *mala* por el 1%. Mientras que un 5% de los padres entrevistados calificó de *excelente* la del *sector público*; otro 5% como *muy buena*; *buena* el 41%; 39% *regular* y 9% *mala*. Por lo tanto, los padres de familia prefieren el sector privado para la educación de sus hijos, ya que un 79% lo califican entre bueno y excelente. Lo contrario ocurre en cuanto al sector público, al que tan sólo un 51% calificó positivamente.

Medición de la calidad educativa

En cuanto a la medición del rendimiento académico de los estudiantes, a través de una prueba de práctica común a los sectores educativos público y privado, con la finalidad de poder establecer la calidad educativa impartida en los establecimientos, las encuestas señalaron que el 97% de los padres de familia creen necesaria esta evaluación, cuyos resultados opinan que deben ser del conocimiento público. Además, consideran adecuado que los centros educativos sean catalogados según la calidad educativa que ofrecen. Sin embargo, el 74% de los directores están de acuerdo con dichas evaluaciones y su publicación, mas no con la catalogación de las entidades educativas. La aplicación de estas pruebas aún no se ha podido establecer de manera regular y universal, lo cual impide utilizar esta herramienta para mejorar la calidad educativa y la información disponible para los padres de familia.

Contenidos curriculares

El 92% de los directores encuestados manifiestan que existe flexibilidad en cuanto al contenido curricular; sin embargo el 88% de ellos manifiestan falta de actualización periódica del diseño curricular presentado por el Ministerio de Educación. La falta de revisión y actualización curricular incide también en la calidad educativa. El 65% de directores no creen adecuados los diseños curriculares, debido a que deben actualizarse por no llenar las expectativas. Los centros de educación superior (universidades) entrevistados manifiestan que el alumnado egresado del sector escolar y de recién ingreso a las universidades muestra altos niveles de deficiencia en rendimiento académico, tanto del sector público como del sector privado, lo que ubica a los alumnos en posición

desventajosa al comienzo de su preparación superior. Esta deficiencia se percibe en mayor grado en alumnos provenientes del sector público.⁴³

Supervisión

El 65% de los centros educativos privados encuestados reportaron que son supervisados por el Ministerio de Educación, y la periodicidad más frecuente es la trimestral, según un 36%. Sin embargo, el 40% de los establecimientos considera *inadecuada* la supervisión realizada.

Fuentes de información para la selección de centros educativos privados

La encuesta a los padres de familia permitió establecer que el 17% de los mismos no tenía ninguna información sobre la calidad de los centros educativos. El Ministerio de Educación no ofrece información que pueda indicar a los usuarios del sistema educativo las características, programas, infraestructura, ubicación, calidad educativa, precio, etc. del servicio educativo disponible en el país. Sin embargo, los padres de familia que contaron con información sobre centros educativos la obtuvieron de las siguientes fuentes: referencias personales en el 82% de casos, y del centro educativo mismo en el 48%; solamente un 10% de padres obtuvieron alguna información del MINEDUC.

Cobertura

El 75% de los directores y el 73% de los padres de familia consideran que en el futuro habrá un aumento de la demanda por la educación privada. La principal razón para los directores y los padres de familia es que se considera que en el sector privado se ofrece mejor educación.

Perfeccionamiento docente

La situación de los docentes del sector privado, tanto en el ámbito de la capacitación como de la remuneración, no es muy afortunada respecto al sector público. Según la encuesta realizada a los directores y padres de familia, los

⁴³ Las universidades visitadas fueron: Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Francisco Marroquín, Universidad del Valle, Universidad Mariano Gálvez, Universidad del Istmo y Universidad Rafael Landívar.

docentes de los colegios privados tienen salarios menores que los del sector público. Sin embargo, los directores indican que esta remuneración es justa. Esto se puede interpretar como una “sobre-valoración de los maestros del sector público”, sobre todo porque un 39% dijo que los docentes de ambos sectores son eficientes y un 37% que los docentes del sector privado están mejor capacitados. Los rangos de salarios devengados por los docentes del sector privado, por nivel educativo, están determinados básicamente por los siguientes criterios: a) antigüedad; b) experiencia laboral; c) nivel académico; y d) evaluaciones del desempeño docente.

Financiamiento

La situación socio-económica de las familias guatemaltecas tampoco permite que la población en edad escolar acceda fácilmente al sector privado. El gasto mensual en educación sobre el ingreso familiar va de un 1% a un 10% en el sector público, y hasta un 20% en el sector privado. A partir de la encuesta realizada se pudo determinar que en el 2000, el costo promedio de inscripción (matrícula) es de US\$ 41, más 10 mensualidades de US\$ 27, para un total de US\$ 311 anuales (tasa de cambio a Q7.78x US\$1). Según los datos obtenidos en la Unidad de Informática del MINEDUC, el presupuesto anual por alumno atendido en 1999 fue de US\$ 116.15, en preprimaria; US\$139.53, en primaria; US\$ 260.05, en el ciclo básico y US\$ 352.35, en el ciclo diversificado (tasa de cambio a Q7.68 x US\$1).

A pesar de que un 54% de los padres de familia del sector privado, y un 52% del sector público, perciben que la carga por concepto de educación escolar de los hijos es aceptable, las cuotas escolares de los colegios privados dificultan la movilidad entre los sectores. Un 80% de los directores encuestados y un 63% de los padres de familia indican que el *factor económico* es la principal razón por la que podría no aumentar la demanda futura de la educación privada. Esto explica, por tanto, el interés del 70% de los padres de familia entrevistados, tanto en el sector público como en el privado, en participar en la determinación de las cuotas escolares y en la toma de decisiones (Tablas 27, 28 y 29; Gráfica 7). El financiamiento de la educación privada, por tanto, sigue dependiendo de las cuotas escolares (que para una mayoría poblacional son “altas”) y de las donaciones o subsidios de personas, empresas y fundaciones particulares, nacionales y extranjeras. Ello da lugar a que muchos centros educativos tengan que recurrir a “cobros extras” para sufragar sus gastos de operación.

Futuro de los sistemas educativos público y privado

¿Cuál es el futuro que le espera a la “educación privada”? En palabras de las autoridades del Ministerio de Educación, el sector público será objeto de una mayor atención durante el presente gobierno: «(...) *Estamos haciendo un esfuerzo considerable para imprimirle mucha calidad a la educación pública y que sea a través de la misma que los padres de familia se decidan mayoritariamente por la educación pública en las escuelas públicas del país (sic), tomándolas en cuenta para la educación de sus hijos y que no tenga nada que señalarse en cuanto a la educación que se recibe en cualquier colegio privado*»⁴⁴.

La política del Gobierno en torno al sector privado es la misma que para el sector público, y está contenida en el Plan de Educación 2000-2004. *“La privatización es una, entre tantas medidas que dictan los organismos financieros internacionales, con el objeto de descargar al Estado del sostenimiento y administración de servicios como la salud del pueblo, la educación pública, la recreación popular, etc. El impacto de estas medidas, que se han puesto en marcha en varios países de América Latina, es altamente nocivo para los sectores empobrecidos de la sociedad. La subsidiariedad del Estado en este punto, no debe verse como una dádiva graciosa, o una asistencia social, es un derecho de los sectores populares que más adelante necesitará el aparato productivo, y lo requiere con una preparación básica, en Guatemala (sic) la privatización cuenta con asideros legales como son los decretos que autorizan la creación de las Juntas Escolares y los Comités Educativos, que permiten la gradual reducción pública gratuita y democrática, cediendo el espacio al sector privado. Hay que tener en cuenta que la reducción de la educación pública incide directamente sobre los sectores más pobres de la sociedad, es decir, los campesinos, los indígenas y los niños de las áreas marginales que no tienen con qué pagar un colegio privado”*⁴⁵. Sin embargo, el sector educativo privado tiene una ventaja comparativa mayor en los ciclos básico y diversificado dada la poca cobertura, deficitaria calidad del nivel medio y escasez de recursos financieros del sector público. Este último, por el contrario, ha incrementado su atención en los niveles pre-primaria y primaria.

⁴⁴ Cfr. Mario Torres, Ministro de Educación Nacional, citado en “Educación solicita presupuesto por Q3,775 millones”, *Diario de Centro América* (16-Noviembre-2000, Pág.7)

⁴⁵ González Orellana Carlos, *Reforma Educativa y Transformación Curricular*, Cuadernos Pedagógicos No.3, MINEDUC. 2001

Tanto los padres de familia como los directores encuestados perciben que la oferta del sistema educativo no satisface la demanda existente. Además, afirman que el sistema educativo privado es de mejor calidad que el público. A pesar de ello, ambos coinciden en que, si continúa el incremento desmedido de las cuotas y la falta de estándares y controles de la calidad educativa, el sector privado podría ir en declive, o ser accesible sólo a una minoría con posibilidades económicas. Los padres de familia del sector público apuntan a la “situación económica” como principal razón para que sus hijos se mantengan en ese sistema. Mientras tanto, los padres de familia del sector privado indican que mantendrían a sus hijos en este sistema, entre otras razones porque hay: a) mejor educación; b) seguridad; y c) mejores maestros.

Conclusiones

- La investigación reflejó que, según la opinión de directores del sector privado y padres de familia con hijos estudiando en centros educativos públicos y privados, la demanda por servicio educativo privado tendrá un incremento, debido a que perciben una mejor calidad educativa en los colegios de este sector. Sin embargo, tanto directores como padres de familia indican que la falta de capacidad económica de los hogares es una gran limitante que tiende a reducir la demanda por servicios educativos en colegios privados. Pero el efecto neto esperado por ellos es un incremento de la demanda. Por su parte, el MINEDUC apuesta más por el sector público, que por el privado o modalidades de gestión privada. La participación de los padres de familia a través de una asociación que los represente en la toma de decisiones es aún muy limitada en los centros educativos de ambos sectores. Las encuestas revelan que la mayor parte de los padres de familia deben limitarse a aceptar las condiciones establecidas por los propios centros educativos.
- Para incentivar la participación privada en el campo educativo, se requiere de un marco legal e institucional que genere certeza jurídica. Hasta la fecha aún no se encuentra aprobado ningún reglamento que regule lo relativo a la autorización y funcionamiento de los establecimientos educativos privados. El vacío legal existente se cubre aplicando los criterios establecidos en el reglamento de la ley de educación de 1977, y con la *Circular número 9-88 (de 1988) del Ministerio de Educación, “Documentos*

que deben formar parte del expediente en el que se solicite la creación, autorización de funcionamiento o ampliación del plazo de centros privados”. Las normas relacionadas con la educación impartida por los establecimientos educativos privados se halla en leyes ordinarias, acuerdos gubernativos, acuerdos ministeriales y circulares internas de las distintas dependencias del Ministerio de Educación, lo cual dificulta el conocimiento y aplicación de las mismas.

- La Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo No. 12-91, vigente a partir del 12 de enero de 1991, no responde a las necesidades actuales de modernización en materia educativa, y aún no cuenta con su propio reglamento, debido a lo cual se aplica el reglamento de la Ley de Educación de 1977. El Ministerio de Educación ha implementado algunas mejoras en cuanto a trámites y acciones administrativas, y, aunque los directores de centros educativos privados afirman tener buena relación con el mismo, consideran que todavía se les impone mucho requisito administrativo en su gestión. El procedimiento para la autorización y funcionamiento de centros educativos privados carece de plazos perentorios dentro de los cuales deban las partes cumplir con la presentación de los documentos y con resolver lo solicitado. Sin embargo, a partir de mayo de 2000, se introdujeron cambios en la Dirección Departamental de Educación del departamento de Guatemala a fin de acelerar dichos procedimientos. Si bien no se incluyeron plazos perentorios para cumplir con los trámites administrativos, se ha fijado un plazo que oscila entre 15 y 60 días para emitir dicha resolución.
- La poca cobertura y la mala calidad educativa son los principales problemas relacionados con la educación en Guatemala. Estos se deben principalmente a la falta de continuidad de las políticas educativas; al centralismo en la toma de decisiones, asignación concentrada de los recursos físicos, financieros y humanos del Ministerio de Educación en las zonas urbanas; burocratización de los procedimientos administrativos; falta de estándares educativos; deficiente supervisión por parte del MINEDUC; carencia de un adecuado sistema de información y de un currículo integral, dinámico y actualizado. El sector público atiende principalmente los niveles educativos de preprimaria y primaria, mientras que el sector privado tiene su mayor participación en los ciclos de básico y diversificado. Se considera significativa la participación del sector privado (21.6%) en la cobertura del Sistema Educativo Nacional, sin contar

el PRONADE que es financiado con recursos del Gobierno Central pero con gestión administrativa comunitaria (privada). La principal estrategia para ampliar la cobertura en los niveles de preprimaria y primaria ha sido el PRONADE, que el año 2001 está atendiendo a más de 315,000 niños/as del área rural. En el nivel medio, la mayor parte de la cobertura más significativa corresponde al Sector Privado. Es necesario añadir la importancia que revisite en el ciclo básico de este nivel la modalidad por Cooperativa, en la cual se proporciona educación a la población a precios accesibles y se hace énfasis en la participación de los padres de familia, organizándolos en asociaciones reconocidas por el MINEDUC y por la municipalidad correspondiente.

- Los indicadores de promoción se presentan muy bajos en los ciclos básico y diversificado en ambos sectores. La deserción siempre se ha mantenido alta en el sector público, respecto al privado. Sin embargo en 1999 se registró un incremento en los niveles primaria y medio (ciclos básico y diversificado), aunque puede deberse a problemas de información. La repitencia siempre es mayor en el sector público. Es menester destacar aquí, que la “falta de colaboración” en suministro de información por parte de los establecimientos privados en 1999 que aduce el MINEDUC, genera desconfianza en los datos que ya han sido publicados por esa entidad gubernamental tanto para 1999 como los años anteriores. Asimismo plantea la duda respecto a la capacidad que tiene el Ministerio para verificar el cumplimiento de normas establecidas en la legislación educativa.
- Aunque durante el período 1996 a 1999 el MINEDUC realizó cambios internos en cuanto al esquema de supervisión, todavía no existe un manual de supervisión que sirva tanto al sector público como al privado, y que también sirva para orientar y capacitar. Los directores del sector privado aún consideran que la supervisión del MINEDUC debe mejorarse, pues actualmente solo consiste en eventuales visitas oculares al centro educativo, ejecutando funciones más fiscalizadoras y de carácter administrativo, promovidas principalmente por alguna queja o reclamo presentado por algún padre de familia. Los supervisores entrevistados que atienden al sector educativo privado del departamento de Guatemala, indicaron que tienen una fuerte carga en cuanto al número de establecimientos asignados (de 200 a 500) a cada uno.
- En general, la percepción de los directores del sector privado, padres de familia con hijos en ambos sectores y funcionarios de las universidades,

es de una mejor calidad educativa en los centros privados que en los establecimientos oficiales. Un análisis comparativo de evaluación matemática entre alumnos provenientes del sector oficial (solicitantes de beca universitaria) y alumnos provenientes de establecimientos del sector privado con alguna trayectoria importante en cuanto a la reputación de la calidad de los servicios que ofrecen, confirmó lo anterior. Los resultados de las pruebas de ubicación y admisión que realizan las universidades del país a los alumnos de primer ingreso reflejan que cada año el rendimiento académico general es menor. Sin embargo, en los resultados de las evaluaciones de rendimiento escolar a nivel nacional esta diferencia es mucho menor⁴⁶. Además, cabe destacar que los resultados de estas pruebas indican que la educación en ambos sectores es deficiente. La Prueba Nacional de Rendimiento Escolar se viene implementando desde hace muy pocos años (1997) y todavía presenta grandes problemas. La oposición a la generación y publicación de resultados por un grupo del mismo sector educativo privado⁴⁷ no ha permitido que la opinión pública conozca las condiciones de calidad educativa ofrecida por los colegios privados. Hasta la fecha, estas evaluaciones se han utilizado muy poco como herramienta para diseñar políticas encaminadas a mejorar la calidad educativa.

- El Ministerio de Educación no tiene un sistema de información que proporcione a los padres de familia una visión clara, confiable y completa de la oferta disponible en el ámbito educativo del país, y que facilite datos respecto a condiciones de infraestructura, calidad de los servicios que se ofrecen, tipo de educación impartida, etc. Las principales fuentes de información para los padres de familia las constituyen las referencias personales y los mismos centros educativos. Tampoco se cuenta con información periódica sobre la calidad del servicio educativo ofrecido por los establecimientos. La disponibilidad de esta información, en adición a un sistema de precios que permita transparentar los precios del servicio educativo, es indispensable para facilitar la toma de decisiones a los padres de familia. La ausencia de información respecto a la calidad educativa provoca una gran demanda a los oferentes que han logrado algún prestigio en cuanto

⁴⁶ No fue posible obtener información para controlar por características de los estudiantes como, por ejemplo, su nivel socioeconómico.

⁴⁷ Oposición presentada por el “Círculo de Empresarios de la Educación”, asociación que aglutina alrededor de 800 centros educativos del sector privado.

a calidad a través de varios años (20 años o más) de funcionamiento⁴⁸. Esto provoca la existencia de cuotas escolares dispares en el sector privado (de US\$25/ mes a US\$280/ mes). El nivel de calidad educativa puede variar a través del tiempo. La falta de un sistema de información que revele periódicamente esta variabilidad puede hacer suponer condiciones de calidad inexistentes. Para los nuevos oferentes en el sistema educativo el panorama es otro. Ellos deberán entrar en competencia de cuotas (precios) con el resto de oferentes que prestan servicios similares, y les llevará un tiempo “considerable” ganar algún prestigio en cuanto a la calidad educativa de sus servicios.

- El financiamiento de los centros educativos privados proviene principalmente de las cuotas escolares pagadas por los padres de familia. Un reducido porcentaje de establecimientos pertenecen a alguna asociación que pudiera brindarles algún apoyo económico. La imposición de cuotas máximas (precios tope) que pueden cobrar los centros educativos favorece el uso de otras formas de cobro. Esto también dificulta transparentar los precios del servicio educativo. En todo caso las autoridades del MINEDUC fiscalizan cuando se les presenta un reclamo al respecto por parte de los padres de familia. Tanto la fijación de las cuotas máximas (iniciales) que se autoriza cobrar a los establecimientos educativos, como el cierre de los centros educativos privados, motivado por faltas graves en el ejercicio del servicio, son asuntos que se resuelven en forma discrecional por el MINEDUC.
- El *Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo – PRONADE*, considerado como “exitoso” a partir de evaluaciones técnicas (que incluyen las efectuadas por el MINEDUC); se encuentra en posición inestable, al iniciar los últimos dos ejercicios fiscales con presupuestos insuficientes para cumplir sus compromisos. Además de la falta de apoyo en aspectos administrativos, se constató que el PRONADE sufrió en el 2001 un cambio en lo que respecta a las ISE, ya que se estableció que no capacitarán más a los maestros del programa en mención. Por otra parte, el MINEDUC manifestó⁴⁹ que a partir del año 2001 los maestros de dicho

⁴⁸ Destacan los colegios experimentales y los bilingües con una historia de varios años en la prestación de los servicios, así como los colegios religiosos o laicos con estándares altos en la enseñanza que imparten, pero no se puede generalizar respecto de la mayoría de los colegios privados.

⁴⁹ Comunicado de prensa MINEDUC 22-enero-2001.

programa gozarán de mejoras en sus prestaciones laborales, entre las que se encuentra el escalafón magisterial.

- El MINEDUC exige el cumplimiento de un contenido curricular mínimo. Sin embargo una gran parte de los directores encuestados no consideran adecuado su diseño. La flexibilidad permitida en cuanto al contenido curricular da lugar a que los colegios privados incorporen contenidos adicionales al esquema oficial presentado. Por otra parte, no existe ningún proceso de verificación que garantice que el contenido mínimo haya sido cubierto. La flexibilidad en el diseño y supervisión curricular, y el incipiente sistema nacional de evaluación del rendimiento escolar, han permitido que en los últimos años la educación privada haya experimentado un incremento en las carreras del ciclo diversificado de nivel medio (162 oficialmente reconocidas por el MINEDUC hasta el 2000).
- Los directores de los centros educativos privados entrevistados indicaron que la evaluación del desempeño individual de los docentes apenas es tomada en cuenta para establecer la remuneración de éstos. Otros criterios como antigüedad, experiencia laboral y nivel académico son más utilizados para este objetivo. Por otra parte, a nivel general, la encuesta reveló que los docentes del sector público reciben mejor remuneración que los del sector privado.

Recomendaciones

1. Revisar y replantear la Ley de Educación Nacional que aún no cuenta con su propio reglamento. Regular el sector privado de la educación con normas claras y estables para evitar la discrecionalidad de los funcionarios de turno.
2. Promover la participación privada en la educación, eliminando desincentivos como la burocratización excesiva y un marco legal e institucional carente de certeza.
3. Implementar un sistema de información completo, confiable y pertinente, que le proporcione a los padres de familia una visión completa de la oferta disponible en el campo educativo del país, y que le facilite la toma

de decisiones. Además el sistema de información debe presentar las características adecuadas para que el MINEDUC lleve a cabo sus funciones, entre otras, la supervisión de la calidad educativa.

4. Universalizar la Prueba Nacional de Rendimiento Escolar para generar la información necesaria que permita cambios en la política educativa, a fin de mejorar la calidad y facilitar la toma de decisiones a los usuarios del servicio educativo. Sin embargo, se considera fundamental que esta información esté a disposición del público interesado.
5. Mejorar (modernizar y/ o re-estructurar) los sistemas de registro de información sobre centros educativos: expedientes de establecimientos educativos, estadísticas sobre índices de eficiencia (promoción, repitencia, deserción), etc., para lograr orden, veracidad y pertinencia en la información.
6. Actualizar el currículum educativo, para que responda integralmente a las necesidades de la población estudiantil (multilingüe y pluricultural). Impulsar la autonomía pedagógica y curricular, mediante programas de mejoramiento educativo.
7. Mejorar el sistema de supervisión, con la finalidad de poder verificar que los servicios prestados por los centros educativos cumplan las condiciones ofrecidas, así como para orientar y capacitar a éstos en sus actividades.
8. Fortalecer las asociaciones de padres de familia dentro de los centros educativos del país, a fin de que participen más directamente en la toma de decisiones relativas a la educación de sus hijos. Promover la autogestión educativa en el sector público.
9. Formular políticas educativas de nación a largo plazo que permitan una verdadera reforma educativa, y procurar el compromiso de todos los sectores de la sociedad para que las mismas tengan continuidad y se verifique su cumplimiento.
10. Finalmente, ante las limitaciones en la cobertura y calidad que el actual sistema educativo ha venido padeciendo durante décadas, el Ministerio de Educación debiera propiciar un cambio del modelo de gestión administrativo-educativa con una orientación hacia el cliente (demanda).

También se recomienda salir de la discusión obsoleta entre “educación pública” versus “educación privada”, para dedicar el mayor esfuerzo a la solución de problemas educativos vigentes para la correcta formulación de políticas educativas de largo plazo.

III

Experiencias de colaboración Público/Privado en cuatro países Latinoamericanos

Escuelas privadas con financiamiento público en Chile

*Jaime Vargas / Claudia Peirano**

Introducción

A comienzos de la década de los ochenta se implementaron reformas estructurales en el sistema educativo de Chile orientadas a otorgar un mayor rol al sector privado en la provisión de educación, ampliar las opciones de elección de las familias e introducir elementos de competencia en el sistema. En este contexto los cambios más importantes que se introdujeron son:

(i) el traspaso de los establecimientos educacionales estatales a las municipalidades para su administración; y

(ii) el cambio en la forma de asignar subsidios a los establecimientos educacionales, de dos maneras. Primero estableciendo un subsidio por alumno asistente y segundo igualando el subsidio para establecimientos municipales (estatales hasta 1980) y privados que no cobrasen matrícula¹.

Los cambios introducidos respondieron a su vez a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia del sistema, tanto por medio de acercar las decisiones en materia educativa al nivel territorial (municipalización), como a través de introducir una lógica competitiva entre escuelas municipales y privadas por los alumnos, dado que el financiamiento quedaba atado a la captación de los alumnos por parte de las escuelas. Junto con esto el Ministerio de Educación mantuvo el control sobre el diseño curricular, los criterios de evaluación y promoción de alumnos y otros aspectos pedagógicos. De ahí que la reforma de 1980 fue

* Jaime Vargas y Claudia Peirano son economistas especializados en educación. El primero es especialista del BID y la segunda se desempeña en el Depto. de Ingeniería Industrial de la U. de Chile.

¹ Hasta 1980 existían escuelas privadas subvencionadas, pero el monto del subsidio era aproximadamente un 50% en promedio al recibido por las escuelas estatales y no se basaba en el número de los alumnos asistentes.

fundamentalmente una reforma en los mecanismos de financiamiento y de gestión del sistema educativo.

Uno de los resultados más profundos de esta reforma fue el traspaso masivo de estudiantes desde las escuelas municipales hacia las escuelas particulares subvencionadas. La importancia del sector privado subvencionado pasó de un 15% del total de los alumnos a un 33% en un período de diez años. Dados los altos niveles de cobertura del sistema educativo chilenos tanto en el nivel primario como en el nivel secundario, los aumentos de cobertura en la educación particular subvencionada tuvieron lugar a costa de una disminución similar en la cobertura de la educación municipal.

Por otro lado, la transferencia de establecimientos estatales a las municipalidades tuvo un gran impulso al principio de la implantación de la reforma (87% de las escuelas fueron traspasadas durante el período 1980-81), culminándose dicho proceso, con el traspaso del 100% de las escuelas durante el período 1986-89. Parte de la detención del proceso de traspasos durante el período 1982-85 se debió a la disminución en el valor real de la subvención a partir de la crisis financiera de 1982².

Con el advenimiento de una administración democrática a principios de los 90, gran parte de la reforma al sistema de financiamiento implementada a fines de los 80 fue mantenida, observándose más bien un cambio de énfasis y de prioridades. El énfasis se colocó en la recuperación y el incremento en la cantidad de recursos asignados a los sectores sociales en general y al sector educación en particular, lo que a su vez se tradujo en el diseño y la implementación de un conjunto de programas destinados a mejorar tanto los niveles de calidad como de equidad educativa. Por otro lado, se promulgó el Estatuto Docente por medio del cual tanto las remuneraciones como las condiciones contractuales de los profesores pasaron a ser materia de ley.

Este capítulo describe las principales características del sistema educativo chileno en sus niveles primario y secundario, analiza el actual esquema de financiamiento público con provisión público-privada y se ocupa de los impactos de dicho esquema en términos de calidad, equidad y eficiencia. Además se analizan las relaciones entre el proveedor del financiamiento (estado) y los proveedores del servicio educativo (escuelas subvencionadas particulares y municipales), enmarcando dicho análisis en el enfoque de agencia o de la relación entre agente y principal. Finalmente se formulan algunas conclusiones y recomendaciones de política, así como también temas para una futura agenda investigación.

² El valor de la subvención sólo se recuperó definitivamente a partir de 1995.

Principales características del sector educativo en Chile

La educación en Chile, en sus niveles de educación primaria y secundaria se provee a través de un sistema mixto con participación de los sectores público y privado tanto en la producción como en el financiamiento.

Cobertura de educación según nivel de enseñanza 1990-1996					
Nivel de enseñanza	1990	1992	1994	1996	Tasa de crecimiento promedio anual
Preescolar	20,9	24,7	26,9	29,8	6,1
Básica	96,8	97,4	97,6	98,2	0,2
Media	80,5	82,2	83,9	85,9	1,1

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990, 1992, 1994 y 1996

La educación financiada por el sector público tiene carácter descentralizado y opera con productores privados y municipales. Existen además proveedores privados sin financiamiento público. Por último hay una tercera modalidad constituida por los colegios que continúan siendo estatales y que son administrados por corporaciones empresariales, que no serán mayormente considerados por no tener más del 2% de los alumnos del sistema³.

El Ministerio de Educación cumple una labor de supervisión y coordinación de los sectores, público y privado, además de diseñar las políticas generales sobre contenidos y calidad.

Los establecimientos educacionales chilenos pueden clasificarse según su fuente de financiamiento y administración de la siguiente manera:



³ Las Corporaciones reciben recursos del estado no asociados a la subvención educacional per cápita.

La Educación financiada con aportes estatales, subvencionada, cubre cerca del 90% de los establecimientos y la matrícula escolar del país. Los establecimientos subvencionados se dividen entre los establecimientos municipales, y los que son de propiedad y administración privada. De las instituciones financiadas por el estado, la administración privada atiende al 40% de la matrícula y la administración municipal al 60% restante.

Los establecimientos subvencionados de dependencia municipal pueden ser administrados directamente por el Municipio o por una Corporación Municipal, y su representante legal es el Alcalde o el Presidente de la Corporación, según corresponda.

Los establecimientos subvencionados de dependencia privada son administrados por instituciones, corporaciones o sociedades entre las que se distinguen entidades sin fines de lucro y entidades con fines de lucro.

La particularidad de que en Chile existan establecimientos privados con fines de lucro que se financien con la subvención estatal está considerada legalmente desde fines de la década del 60. En términos políticos, ningún gobierno ha propuesto modificar esta situación. Sin perjuicio de lo anterior, el gremio de profesores cada cierto tiempo cuestiona el sentido ético de que existan privados obteniendo lucro a través de la administración de servicios educacionales con financiamiento público.

La matrícula total de alumnos del país se distribuye actualmente de la siguiente forma: 55% en escuelas municipales; 34% en escuelas particulares subvencionadas; 9% en escuelas privadas pagadas; y un 2% en corporaciones.

Financiamiento. El estado financia a los establecimientos educacionales a través del pago de una subvención por alumno que asiste a clases, que semeja un esquema de subsidio a la demanda pero donde los recursos son traspasados directamente al administrador del establecimiento (los fondos siguen a la demanda). El pago de subvenciones se calcula en función de la asistencia promedio de los alumnos durante los tres últimos meses de clases.

La subvención estatal por alumno está diferenciada según niveles de educación, con base en la Unidad de Subvención Educacional (USE), en función de un diferencial de costos de producción estimado por el Ministerio de Educación. El valor de la USE para el año 2000 fué de US\$ 21.

Subvención mensual por alumno y por nivel de educación

Niveles Educación	Subvención mensual / alumno					
	Subvención Regular		Subvención JEC			
	Factor	USE	US\$	Factor	USE	US\$
Preescolar	1,45		30,27			
Básica (1° a 6°)	1,45		30,33	1,99		41,56
Básica (7° y 8°)	1,58		32,95	1,99		41,56
Media Científico Humanista	1,76		36,81	2,38		49,75
Media Técnico Profesional*	2,16		45,10	2,71		56,52
Valor USE	1		20,88	1		20,88

Subvención JEC: Jornada Escolar Completa
 Información 2000, con valor dólar promedio a junio.

Hasta 1992, la subvención era la única fuente formal de ingresos de los establecimientos educacionales financiados por el estado. A partir de 1993 se introdujeron modificaciones legales que admiten y propician la participación de aportes privados en los colegios subvencionados a través de dos mecanismos: el financiamiento compartido y los beneficios tributarios a las donaciones empresariales con fines educacionales⁴.

El sistema de financiamiento compartido permite que los colegios cobren cierta cantidad de recursos mensuales a los padres por la educación de sus hijos, en forma adicional a la subvención entregada por el Estado. El sistema está regulado en función de una tabla de rangos de pago, donde el primer tramo de aporte de los padres es un incremento neto de ingresos para el establecimiento. Los tramos siguientes están asociados a una disminución menos que proporcional de la subvención, permitiéndose un tope máximo de cobro a los padres de 4 USE (US\$ 84). En consecuencia, para los establecimientos que atienden a los sectores más pobres de la población es preferible en términos de ingreso que el alumno no aporte recursos adicionales a que el alumno se retire del establecimiento.

⁴ Ley N° 19.247 de 1993.

Descuentos de subvención en función de montos de financiamiento compartido

Aporte privado/alumno (Financ. Compartido)		Descuento efectuado del subsidio estatal/alumno
USE	US\$	
0 – 0,5	0 – 10	0%
0,5 - 1	10 – 21	10%
1 – 2	21 – 42	20%
2 – 4	42 – 84	35%

Cifras mensuales.

Información 2000, con dólar promedio a junio del 2000.

Los colegios particulares subvencionados pueden adscribirse libremente al sistema de financiamiento compartido para todos los niveles educacionales. Los colegios municipales, en cambio, no pueden tener financiamiento compartido en los niveles de educación preescolar y básica, y sólo pueden hacerlo en el nivel de enseñanza media en la medida en que todos los apoderados estén de acuerdo.

En el año 1998 el cobro mensual promedio de la modalidad de financiamiento compartido alcanzó aproximadamente a US\$ 12. Alrededor de un 72% de la matrícula de los establecimientos particulares subvencionados se había adscrito a este sistema de financiamiento. En el sector municipal, en cambio, tan solo un 4,6% de la matrícula aportaba financiamiento compartido.

El aporte mensual promedio de los padres en los establecimientos particulares subvencionados con financiamiento compartido era equivalente al 35% de la subvención para Educación Media en la modalidad Científico Humanista en 1998. En los establecimientos municipales, en cambio, el aporte de los padres era en promedio equivalente al 8% de la subvención para Educación Media en la modalidad Científico Humanista, para el mismo año.

En 1997⁵ también se creó un sistema de exención de cobros o sistema de becas, con el objeto de beneficiar a alumnos que no puedan pagar el financiamiento compartido. Este sistema funciona a través de la creación de un “Fondo de Becas” en cada establecimiento, el cual se financia a través de aportes fiscales mediante la entrega al sostenedor de una determinada proporción de la cantidad descontada de la subvención, y con aportes del sostenedor provenientes de los cobros del financiamiento compartido. Las normas establecen

⁵ Art. 26 del DFL N°2 de 1996, agregado por la Ley 19.532 de 1997.

además la obligatoriedad de informar a los padres y apoderados del máximo de reajustabilidad de los cobros para un período de tres años, a partir de 1999.

La Ley de donaciones para fines educativos, por su parte, otorga beneficios tributarios a las empresas que realicen donaciones para financiar proyectos que mejoren la calidad de la educación en colegios subvencionados. No existe información oficial del Ministerio de Educación respecto a estas cifras, pero de la información extraída en seminarios se sabe que las donaciones empresariales se han concentrado en los colegios privados subvencionados sin fines de lucro que se sitúan en áreas urbanas. Esta concentración parece obedecer al mayor contacto con empresas que tienen los sostenedores privados sin fines de lucro y a su mayor capacidad para gestionar la obtención de estos recursos a través de un proceso que no es fácil.

Adicionalmente, los colegios de dependencia municipal reciben otros recursos estatales a través de dos canales principales. En primer lugar, los Municipios aportan regularmente recursos adicionales para financiar los gastos operacionales de los establecimientos bajo su jurisdicción. En la mayoría de los casos, los Municipios financian déficits operacionales con recursos que tienen un uso alternativo dentro del presupuesto comunal. Sólo en las comunas más ricas, el superávit del presupuesto municipal permite aportar recursos adicionales a la subvención estatal a los colegios de la zona. En 1998 estas transferencias alcanzaron a US\$ 115 millones. Por otra parte, los establecimientos municipalizados pueden acceder a fondos de inversión pública que no se encuentran disponibles para los colegios particulares subvencionados, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En 1998 el estado entregó por esta vía US\$ 26 millones a los establecimientos municipales.

Por otra parte, el Ministerio de Educación ha desarrollado en los últimos diez años proyectos para mejorar la calidad y la equidad de la educación que han traspasado recursos en forma de bienes y servicios a los colegios más necesitados del país, independiente de su dependencia administrativa. Durante 1990 comenzó a implementarse el Programa P-900 orientado a apoyar al 10% de las escuelas más pobres del país. Dos años más tarde, se inició el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) con financiamiento del Banco Mundial.

Finalmente, a partir de 1997 se comenzó a implementar el programa de Jornada Escolar Extendida (JEC). Esta iniciativa tiene por objeto que los alumnos aumenten su exposición a los aprendizajes, redefiniendo el tiempo de duración de la jornada escolar de los establecimientos subvencionados, así como la organización interna de ésta en períodos de trabajo y descanso a lo largo del día. Se estableció un mínimo de 38 horas semanales de clases para los alumnos

de 3° a 8° básico, y de 42 horas semanales para los alumnos de enseñanza media o secundaria⁶ (grados 9 al 12)

La incorporación de los establecimientos al sistema será gradual hasta el año 2002, cuando el 100% de los establecimientos se encuentren funcionando en este régimen. Este programa forma parte fundamental de la reforma educativa ya que permitirá que todos los alumnos tengan un mayor número de horas de clases para aplicar los nuevos planes y programas.

La JEC significa un importante esfuerzo de recursos para el país, ya que implica la ampliación de escuelas existentes y la construcción de nuevos establecimientos con el objeto de cubrir los déficits de cobertura que se generan al cambiar de un sistema de doble jornada al de jornada única. Para estos fines, el Ministerio de Educación creó a partir de 1997 el programa denominado Aporte Suplementario por Costo de capital Adicional, a través del cual puso a disposición de todos los sostenedores los recursos necesarios a través de fondos concursables de proyectos de infraestructura.

Durante 1998, segundo año de aplicación de la JEC, 686 establecimientos se incorporaron a este régimen, lo que equivale a una matrícula de 132.483 alumnos, un 4% de la matrícula total. Un 68% de los establecimientos incorporados pertenecen al sector municipal y un 32% al particular subvencionado.

En términos de magnitud, el grueso de los aportes públicos destinados a educación (93%) se gastan e invierten a través del Ministerio de Educación. La diferencia la componen los aportes de las Municipalidades (sean estos voluntarios o coberturas de déficits operacionales) y las inversiones que se realizan a través del Ministerio del Interior. En este contexto, el 81% de los recursos públicos se transfieren a los establecimientos educacionales a través de la subvención escolar y el 11% se transfiere a través de la entrega de textos escolares y la realización de programas especiales de apoyo.

El pago de subvenciones considera recursos de libre disposición para que los sostenedores administren el establecimiento, junto con asignaciones que por ley pasan directamente a formar parte de los sueldos de docentes y no docentes.

El cuadro siguiente muestra la composición del pago de subvenciones de 1997.

⁶ Ley 19.532 de 1997.

Distribución Gasto Total de Subvenciones Año 1997

	Municipal	Particular Subvencionado
Subvención general	86%	91%
Recursos adicionales	5%	1%
Subvenciones especiales	9%	8%

Fuente: Mineduc, 1998.

En el caso de los colegios particulares subvencionados durante 1997, el 9% del financiamiento recibido por subvenciones (recursos adicionales + subvenciones especiales) correspondieron, en promedio, a asignaciones salariales predeterminadas.

Por otra parte, todos los colegios subvencionados (municipales y particulares)⁷ están afectos a cumplir con los salarios docentes mínimos que negocia directamente el gremio de los profesores con el Ministerio de Educación. Esta situación determina que entre el 70% y el 80% de los ingresos que los colegios reciben por subvención deben necesariamente destinarse a remuneraciones.

Por consiguiente, los márgenes de operación financiera que tiene un colegio subvencionado para financiar infraestructura, mobiliario y equipos y programas de desarrollo son bastante estrechos.

El cuadro siguiente resume las condiciones financieras de los dos tipos de establecimientos subvencionados del país.

⁷ Los colegios particulares subvencionados sólo están afectos al salario docente mínimo, pero no una escala salarial, ni a condiciones especiales en la situación contractual de los docentes.

Recursos Financieros

	Colegios municipales subvencionados	Colegios particulares subvencionados
Subvención estatal	Subvención por alumno según asignación por nivel de educación	Subvención por alumno según asignación por nivel de educación
Financiamiento compartido	Sólo en educación media con el consenso de los apoderados	Puede operar en todos los niveles de educación
Aportes municipales	Cobertura de déficits y/o aportes voluntarios.	No
Inversión pública regular	Inversión y reparación de infraestructura	No
Recursos para infraestructura (Jornada Escolar Completa)	Participan de fondos concursables	Participan de fondos concursables
Proyectos educativos Ministerio de Educación	Pueden estar dentro del grupo objetivo	Pueden estar dentro del grupo objetivo
Donaciones privadas con beneficios tributarios	Todos los colegios pueden recibir las	Sólo pueden recibir las colegios que dependen de instituciones sin fines de lucro

Calidad, equidad y eficiencia en las escuelas subvencionadas

En el análisis sobre el aporte de las escuelas subvencionadas a la educación destacan tres aspectos: (i) su aporte en términos de la calidad educativa; (ii) sus resultados en cuanto a eficiencia; y (iii) su impacto en términos de equidad.

Calidad

La calidad de la educación en Chile se mide principalmente a través de la prueba Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) que se realiza desde 1988. Este sistema evalúa el nivel de logro de objetivos académicos en las asignaturas de castellano, matemáticas, historia y ciencias naturales. Este instrumento se aplica al universo de establecimientos del país para los niveles de 4° básico y 8° básico, alternándose año por medio. En 1993 y 1994 se aplicó también este instrumento para 2° año de enseñanza media en una muestra de escuelas secundarias.

Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)

	4° Básico				8° Básico			
	1988	1990	1992	1994	1989	1991	1993	1995
Castellano								
Municipal	50,20	57,20	64,00	63,44	52,99	51,80	55,12	55,85
Part. Subvencionado	58,00	54,40	70,70	69,93	58,85	56,99	61,11	61,11
Privado	79,00	80,00	86,80	83,69	76,73	72,61	76,80	74,63
Matemática								
Municipal	48,30	56,20	63,70	65,41	51,54	48,48	52,88	54,28
Part. Subvencionado	54,70	63,20	69,60	71,39	56,19	52,47	57,63	59,94
Privado	73,30	80,10	85,30	86,44	76,03	72,10	74,73	77,51

Fuente: Ministerio de Educación, 1995.

Del análisis de los resultados en bruto se puede concluir que los colegios privados sin financiamiento público obtienen mejores resultados que los colegios particulares subvencionados y que los colegios municipales. A su vez, los colegios particulares subvencionados obtienen rendimientos superiores a los de los colegios municipales. La validez de esta comparación, habida cuenta de las diferencias en el nivel socioeconómico de los alumnos en estos tres tipos de colegios, ha sido fuente de gran controversia y de numerosos estudios sobre el tema, el que será analizado más adelante.

Es importante notar además, que el desempeño de los colegios municipales ha mejorado desde 1988, particularmente en las mediciones realizadas a los 4° básicos, lo que podría sugerir el impacto positivo de algunos de los programas especiales que se han venido implementando para mejorar la calidad y equidad de los colegios más postergados durante los últimos años.

En términos de eficiencia externa, el Ministerio de Educación lleva un registro de indicadores de éxito oportuno y éxito total. El éxito oportuno indica el porcentaje de alumnos que cumplen el ciclo escolar en el número de años que corresponde, sin repetir ningún curso, mientras que el éxito total indica el porcentaje de alumnos que culmina el ciclo escolar pudiendo repetir hasta tres veces de curso. Se estima además el porcentaje de retención de alumnos en cada ciclo escolar, los años promedio que demoran los alumnos en egresar de cada ciclo, y finalmente el mayor costo en que incurren los establecimientos por educar a los alumnos que no egresan oportunamente. Los resultados de estos indicadores se muestran en el siguiente cuadro:

Indicadores de Eficiencia Externa

Dependencia	Ciclo escolar	Exito oportuno %	Exito total %	Tasa de retención %	Años para egresar	Mayor costo incurrido
Municipal						
	Básico	41.23	73.66	79.83	9.93	24.11
	Medio HC	35.06	57.00	63.95	5.91	47.63
Particular Subvencionado						
	Básico	47.96	75.80	82.15	9.59	19.86
	Medio HC	55.20	77.26	82.75	4.91	22.63
Privado						
	Básico	68.94	84.57	91.64	8.83	10.36
	Medio HC	76.57	89.22	91.72	4.37	9.37

Fuente: Ministerio de Educación, 1996.

Al analizar el comportamiento de las cohortes de alumnos en 1996, se observa que la educación privada presenta los mejores resultados de eficiencia externa, incurriendo en menos de la mitad de los costos proporcionales del sector de establecimientos subvencionados. Los colegios particulares subvencionados presentan mejores resultados relativos que los colegios municipales, en particular en términos del menor gasto asociado al comportamiento de los estudiantes de educación media.

Por otra parte, los registros de asistencia media de los alumnos indican que en 1995 los alumnos de colegios municipales asistieron en promedio el 90.98 % de los días de clases, mientras los estudiantes de colegios particulares subvencionados asistieron al 93.49 % de los días de clases.

Al considerar el conjunto de indicadores de calidad educativa es claro que los colegios particulares subvencionados reportan mejores índices de calidad de la educación que los colegios municipales.

Sin embargo, los mejores resultados también pueden deberse a una mejor mezcla socioeconómica de los alumnos que asisten a los colegios de dependencia particular subvencionada. Según los datos de la Encuesta CASEN de 1990, el 69,5% de los alumnos que estudiaban en colegios municipales pertenecían a los primeros dos quintiles de ingreso, mientras que en los colegios de educación privada subvencionada esta cifra alcanzaba al 48,4%.

Composición socioeconómica de la matrícula escolar de acuerdo al tipo de escuela:

Población que asiste a un establecimiento educacional por quintil de ingreso*, según nivel de enseñanza y dependencia administrativa, 1996

Nivel de enseñanza	Quintil de ingreso					Total
	I	II	III	IV	V	
Básica						
Municipal	75,3	65,7	56,7	39,4	19,5	58,3
Particular subvencionado	24,0	32,3	39,9	49,7	30,6	33,3
Particular pagado	0,7	2,0	3,4	10,9	50,0	8,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Media científica humanista						
Municipal	79,9	66,8	60,6	47,1	18,8	54,9
Particular subvencionado	18,9	27,8	32,4	37,2	31,8	29,9
Particular pagado	1,1	5,3	7,0	15,7	49,4	15,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Media técnico profesional						
Municipal	51,0	51,3	44,3	45,1	30,4	46,9
Particular subvencionado	32,3	33,2	35,7	40,4	61,3	36,9
Particular pagado	0,0	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1
Corporaciones de Ad. Delegada	16,7	15,5	19,8	14,2	8,3	16,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996.

A su vez, la correlación positiva entre escuelas particulares subvencionadas y alumnos de mayor nivel socioeconómico puede deberse a dos causas; una es un proceso de autoselección de los padres, la otra a un proceso de selección por parte de los colegios.

En un sistema en que los padres pueden escoger libremente donde envían a sus hijos, la coincidencia entre alumnos de mayor nivel socioeconómico y colegios que pueden ser considerados como mejores⁸, puede resultar en autoselección de los padres más interesados por la educación de sus hijos, quienes a su vez, juegan un rol importante en el desenvolvimiento escolar de los niños. Los padres más preocupados usarán toda la información a su alcance para escoger el colegio que les parezca más adecuado para sus hijos. Así, este proceso de autoselección se genera por el diseño estructural del sistema de subvenciones.

⁸ En Chile las escuelas privadas han sido consideradas tradicionalmente como escuelas de mejor calidad que las escuelas públicas.

Una vez que los padres han escogido el colegio donde desean enviar a sus hijos y si el establecimiento enfrenta un exceso de demanda, es posible observar distintos niveles de selección por parte de los colegios. La selección de los mejores alumnos por parte de los colegios se basa en el interés por reclutar a los mejores “coproductores” para la provisión de los servicios educacionales⁹. Los colegios que buscan mostrar mejores resultados con el objetivo de enfrentar un exceso de demanda, tenderán a seleccionar a los alumnos más capaces y a los de mejor nivel socioeconómico disponibles. De esta manera las escuelas toman en consideración el hecho de que los alumnos con mayores problemas de aprendizaje y/o provenientes de familias de escasos recursos generan mayores costos directos en su proceso de aprendizaje, desvían la atención de los profesores, y bajan el nivel de aprendizaje del resto de sus compañeros. Por otra parte, los establecimientos que priorizan la importancia de que los padres se comprometan con su proyecto educativo tienen incentivos a seleccionar a aquellas familias que mejor se identifiquen con los valores y principios que el colegio pretende reforzar. La selección de alumnos es una práctica formalmente arraigada en los colegios privados del país, y que parece haberse extendido a los colegios subvencionados (particulares y municipales) que presentan exceso de demanda de alumnos.

En relación con la calidad de las escuelas, varios estudios muestran que los mejores resultados de los colegios particulares subvencionados son robustos al controlar por el nivel socioeconómico de los alumnos. Rodríguez (1988) realizó los primeros análisis para una medición registrada en 1984, encontrando diferencias significativas en los resultados dada la mezcla de alumnos. Winkler y Rounds (1993) encontraron que a nivel territorial, los resultados de los colegios particulares subvencionados son significativamente mejores que los de los colegios municipalizados, controlando por nivel socioeconómico y nivel de educación de los padres. Los mismos autores comprobaron una mayor eficiencia en el sector particular subvencionado al registrar menores gastos para un mismo nivel de resultados. El estudio de Aedo y Larrañaga (1995) demuestra económicamente que este resultado se mantiene al controlar por nivel socioeconómico de los alumnos. Sin embargo, otros estudios, como los de Carnoy y McEwan (1998) y Mizala y Romaguera (1998) demuestran que estas diferencias no son significativas si se controla por una serie de variables socioeconómicas de los alumnos de educación básica, aunque en el caso de estas dos últimas autoras se comprueba que las diferencias en calidad de los

⁹ Rounds, 1994.

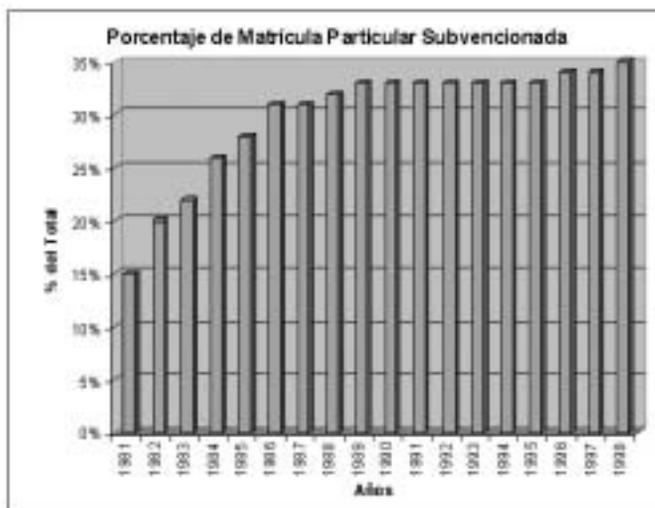
colegios particulares subvencionados por sobre los colegios municipales son estadísticamente significativas si se excluye de la muestra a los alumnos de las zonas rurales. Con todo, las diferentes conclusiones a las que llegan estos estudios se ven influidas por diferencias en las muestras utilizadas y en las variables que han sido consideradas en los distintos análisis.

Sin perjuicio de la discusión académica, existen sin embargo, dos elementos que deben ser considerados: (i) aún en el evento en que controlando por factores socioeconómicos no se aprecien diferencias significativas en la calidad de los colegios municipales y particular subvencionado, estos últimos continuarían siendo más eficientes en su gestión si es que generasen los mismos resultados con menos recursos; (ii) aún en el evento que los resultados entre ambos tipos de colegios fuesen similares, la posibilidad de elegir o de un mayor rango de opciones para las familias debería ser considerada en términos del mayor bienestar que esto les reportaría.

Preferencia de las familias. Hasta ahora la preferencia de las familias ha favorecido marcadamente a los colegios particulares subvencionados por sobre los colegios municipales. En dieciocho años, la matrícula del sector municipalizado ha caído en veintidós puntos porcentuales que han sido captados mayoritariamente por el sector particular subvencionado. El mayor incremento en la matrícula particular subvencionada se produjo entre los años 1981 y 1986, al inicio del proceso de descentralización. En la década siguiente, la participación de la matrícula del sector subvencionado se ha incrementado lentamente.

Se debe hacer notar sin embargo, que el esquema competitivo que ha otorgado poder de elección a las familias se ha podido operacionalizar efectivamente en las zonas urbanas, que es donde se concentra gran parte de la población escolar del país. En las áreas urbanas, existe una oferta diversa de colegios con sistemas de transporte relativamente expeditos y baratos. En los sectores rurales, en cambio, los colegios municipales tienden a funcionar como monopolios locales, ya que la baja densidad territorial de alumnos ha sido un factor que ha desincentivado la instalación de los colegios particulares subvencionados.

Desde el inicio de la reforma la participación porcentual de la cobertura de la educación particular subvencionada ha sido la siguiente:



Fuente: Mineduc, 1998.

Nota: Este cuadro no considera el porcentaje de alumnos que asiste a establecimientos administrados por corporaciones empresariales, que ascendía a 2% en 1998.

Esta preferencia efectiva por los colegios particulares subvencionados es consistente con los resultados de la encuesta realizada en 1993¹⁰ donde una muestra representativa de padres responde que si no tuviera restricciones económicas para elegir el colegio de sus hijos, escogerían en primer lugar un colegio privado, en segundo lugar un colegio particular subvencionado y en tercer lugar un colegio municipal. En la misma encuesta, los padres califican mejor a los colegios particulares subvencionados que a los municipales en distintos aspectos relevantes.

Equidad

La igualdad de oportunidades se puede analizar teniendo en cuenta varias dimensiones. Entre estas están la dimensión territorial, el nivel socioeconómico de los alumnos y las capacidades de estos últimos.

¹⁰ Encuesta CEP-Adimark, Arancibia, 1994.

Descentralización. Para comenzar, es relevante revisar la equidad de la distribución de los aportes estatales al nivel más descentralizado, que es el comunal. Según estimaciones realizadas, el aporte por estudiante en la educación municipalizada, para comunas de más de 10.000 habitantes, es parejo para todos los niveles de ingreso¹¹. Las excepciones a este patrón de distribución lo constituyen las municipalidades más ricas de la Región Metropolitana, que están en condiciones de realizar aportes voluntarios a sus establecimientos para complementar los ingresos por subvención. En el contexto latinoamericano no es común encontrar equidad en la distribución regional de recursos. Adicionalmente, se observa que en las ciudades los alumnos tienen una posibilidad real de trasladarse a estudiar a comunas con un nivel de ingresos superior a la comuna de origen.

Nivel socioeconómico de los alumnos. Al nivel de los alumnos, se observa que la subvención escolar no varía según el nivel socioeconómico de los alumnos, aún cuando los beneficiarios de la educación financiada por el estado se distribuyen entre todos los quintiles de ingresos familiares. En este sentido, el sistema educacional chileno es regresivo ya que no compensa por el poder adquisitivo de las familias.

El sistema de financiamiento compartido recoge parte de este problema reduciendo un porcentaje de la subvención estatal en la medida en que los padres tienen mayor capacidad de pago. Sin embargo, si el estado no focaliza los recursos liberados en los estudiantes más pobres, el sistema se vuelve aún más regresivo. Existe además, un aporte privado menor consistente en cuotas de centro de padres, útiles escolares y otros.

Capacidades de los alumnos. Es posible evaluar la equidad de un sistema a través de la distribución de recursos según las capacidades de los alumnos. El sistema de financiamiento de la educación en Chile considera un valor de subvención superior al regular para los alumnos discapacitados que asisten a programas de educación especial, en consideración al mayor costo de producción de este tipo de educación.

Sin embargo, existe una amplia gama de alumnos con problemas de aprendizaje y de conducta que por una parte generan costos por externalidades al resto del curso, y por otra, requieren de atenciones profesionales que tienen un costo superior al de un alumno “normal” y que no son considerados en la

¹¹ Larrañaga, 1995.

subvención educacional. En este sentido, el sistema discrimina negativamente a los alumnos menos capaces, y es esperable que al promover la gestión eficiente a través de minimizar costos y maximizar resultados, los niños con problemas de aprendizaje y de conducta no serán seleccionados preferentemente en aquellos colegios que pueden seleccionar e irán siendo postergados en los colegios con peores resultados.

Por alumno más capaz se entiende una combinación de habilidades propias del alumno y de características socioeconómica del hogar que inciden en su desarrollo escolar, como por ejemplo, nivel de educación de la madre o constitución del grupo familiar. Cuando los niños ingresan a educación preescolar o primeros años de educación básica, es posible aplicarles exámenes de madurez emocional y psicomotora que pueden ser indicadores del futuro desarrollo escolar. Este tipo de exámenes es muy frecuente en la postulación a colegios privados, sin embargo no son mayormente utilizados en los colegios subvencionados. Cuando el alumno postula a un colegio en los últimos años de enseñanza básica o durante el período de secundaria, posee sus calificaciones de años anteriores como antecedente de sus capacidades.

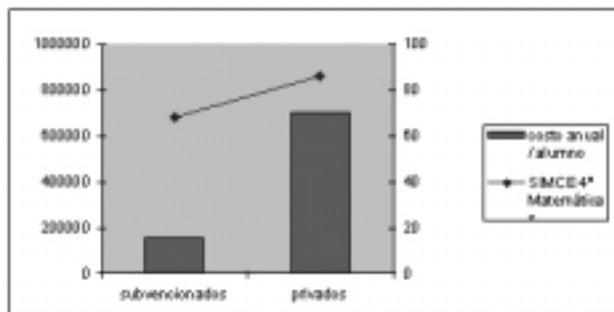
Como ya fue visto en la sección financiamiento, el sistema chileno no discrimina las subvenciones entre los distintos tipos de sostenedores que administran los establecimientos educativos. Sin embargo, los colegios municipales han recibido a lo largo del tiempo aportes adicionales de capital de trabajo e inversión a los que no han tenido acceso los establecimientos particular subvencionados.

Con base en los antecedentes disponibles, es posible anticipar que el sistema de subvenciones chileno es equitativo en términos territoriales y ha tendido en los últimos años a ser más equitativo entre establecimientos municipales y particular subvencionados. Sin embargo, este sistema no considera diferencias socioeconómicas de los alumnos ni en sus diferencias en habilidades y destrezas de aprendizaje.

Eficiencia

Como primera aproximación a un análisis de la eficiencia podemos observar la relación entre los resultados académicos de los colegios y los recursos invertidos por alumno. Para hacer esto es útil comparar al promedio de los establecimientos subvencionados, sean de dependencia municipal o particulares, con el promedio de los colegios privados. Se observa que el sector privado,

que opera con precios de mercado para todos sus factores, invierte cuatro veces más recursos por alumno para obtener resultados 26% mejores, sin considerar que recibe a los alumnos de más alto nivel socioeconómico del país. Es decir, el nivel de recursos necesarios para incrementar el nivel de logros escolares eficientemente crece a tasas crecientes. Por tanto es importante que al comparar distintos niveles de logros porcentuales medidos por la prueba SIMCE sea considerado que cada punto adicional requiere un esfuerzo más que proporcional en términos de recursos y/o de buena gestión del colegio.



Fuente: Ministerio de Educación, 1995.
Asociación de Colegios Particulares, 1994

Con relación a los niveles de eficiencia de los colegios subvencionados municipales y particulares, es posible conceptualizar esta comparación señalando que la eficiencia de un colegio dependerá de los resultados que obtiene dado el gasto en que incurre para obtener dichos resultados. En este sentido los colegios particulares subvencionados serían más eficientes en la medida que obtienen mejores o similares resultados que los colegios municipales, pero con menos recursos.

Relación entre financiamiento público y provisión privada (escuelas subvencionadas)

La administración privada de establecimientos con financiamiento público puede ser analizada dentro del contexto de las relaciones en las que opera un principal (Ministerio de Educación) que persigue determinados objetivos a ser logrados a través de la acción de un agente (escuelas subvencionadas). A su vez, estas relaciones pueden ser analizadas a través del alineamiento de objetivos

entre principal y agente y luego, a través de las formas en las cuales el principal puede monitorear dicho alineamiento de objetivos y comportamientos.

Ministerio de Educación-Escuelas particulares subvencionadas

Objetivo del Ministerio de Educación. La meta principal del Ministerio de Educación es el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Adicionalmente el Ministerio de Educación está interesado en el cumplimiento de las normas administrativas y legales que rigen al sistema subvencionado y que abarcan la normativa de infraestructura, dotaciones mínimas de profesores, normativas de subvenciones y regulación del financiamiento compartido, entre otras. Para el logro de los objetivos educativos de calidad y equidad, el Ministerio de Educación impone como requisito instructivo los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de la Educación, así como también marcos curriculares actualizados para cada nivel de educación. Adicionalmente el Ministerio apoya a los establecimientos subvencionados con programas específicos. Algunos de estos programas son ofrecidos en todas las escuelas, mientras que otros son focalizados en las escuelas con mayores desventajas.

Objetivo de los agentes. Un objetivo declarado por casi la totalidad de los colegios particulares subvencionados es la mejoría de la calidad de la educación. Sin embargo, este objetivo al menos en teoría puede ser inconsistente con el esquema de incentivos con el que operan estas escuelas. Existen varias situaciones en las cuales puede existir una inconsistencia de objetivos entre el Ministerio (principal) y el agente (escuelas particulares subvencionadas):

- Considerando los ingresos como dados, el agente puede tener incentivos a reducir costos lo que se traduce en un servicio de inferior calidad para los alumnos.
- El agente puede tener incentivos a seleccionar una mayor proporción de buenos alumnos que requieren de un servicio más económico para un mismo nivel de resultados.
- Si se considera la posibilidad de obtener financiamiento adicional de los padres, el agente puede tener incentivos a cambiar la composición de alumnos seleccionando familias con mayor capacidad de pago.

Soluciones al problema agente-principal en el caso de las escuelas particulares subvencionadas.

El sistema actual ofrece, al menos en teoría una solución muy directa al problema del alineamiento de objetivos entre el Ministerio de Educación y las escuelas particulares subvencionadas. Dado que el dinero sigue a la demanda, y dado que la demanda se concentrará en las escuelas que ofrezcan mayor calidad, las escuelas se encuentran fuertemente incentivadas a preocuparse de mejorar la calidad, o de otra manera perderán alumnos e ingresos.

Una forma de potenciar este efecto es que el regulador, proporcione información sobre el desempeño de los colegios para que los padres puedan tomar decisiones correctas. Desde hace varios años los resultados de todos los colegios son publicados por la prensa, lo cual constituye un avance importante en este tema. Persisten sin embargo tres problemas: (i) no es claro que esta información llegue a todos los padres; (ii) la información presentada no considera las diferencias entre los alumnos que no se deben a la escuela y que claramente influyen en el rendimiento de los alumnos; y (iii) no es claro que los padres se basen en estos resultados para tomar su decisión sobre la mejor alternativa para sus hijos.

Un segundo aspecto tiene que ver con el tema de la selección y autoselección de alumnos en determinadas escuelas. Los colegios que enfrentan exceso de demanda tienen incentivos a seleccionar a los alumnos que se matriculan, ya sea a través de escoger a los alumnos que son más baratos de educar, a alumnos provenientes de familias con mayores ingresos o a las familias que más se identifican con su proyecto educativo. La única medida que parece ir en la dirección de contrarrestar este efecto es la implementación del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), a través del cual el 25% de los colegios con mejores resultados reciben una subvención especial como premio a su labor. Para determinar los mejores colegios se asigna un puntaje adicional a aquellos colegios que no discriminan en aceptar todo tipo de alumnos.

En relación con el potencial efecto negativo del sistema de financiamiento compartido sobre la equidad del sistema, en la actualidad esto puede ser contrarrestado en la medida que los recursos ahorrados por el estado sean invertidos en los alumnos y/o escuelas más pobres. Hasta ahora esto ha sido un objetivo declarado del Ministerio de Educación.

La literatura propone finalmente, otra alternativa para superar los problemas de agencia: realizar una integración organizacional que elimine a la figura del agente y el principal ejecute directamente las acciones. Sin embargo, en este caso, eliminar al sostenedor privado, devolviendo la provisión del servicio educativo al estado significaría revertir el proceso de descentralización, sacrificar las rentas de especialización e incrementar los costos de transacción internos del Ministerio de Educación.

Aunque el contrato entre principal y agente en el caso de Chile parece ser bastante claro, algunas de las limitaciones señaladas sugieren la necesidad de ajustes que permitan una mayor armonía entre el objetivo de mejoría en la calidad y equidad que tiene el Ministerio de Educación y el comportamiento de los colegios particulares subvencionados.

Finalmente, es necesario señalar que pueden existir amenazas implícitas al contrato bajo el cual actualmente operan el Ministerio y las escuelas particulares subvencionadas, como por ejemplo, cambiar normas del sistema que impliquen mayores costos para el agente, disminuir los aportes por subvención, y en general, cualquier cambio que altere las condiciones bajo las cuales el sostenedor ingresó e invirtió en el sistema. Aunque esto parece una situación remota, en la actualidad existen importantes grupos para los cuales los colegios particulares subvencionados representan más costos que beneficios y que por lo tanto cuestionan la existencia de estos.

El problema de agente-principal y las escuelas municipales

El actual esquema de funcionamiento de las escuelas subvencionadas en Chile incentiva claramente la competencia entre escuelas como un medio para incrementar la calidad educativa. Sin embargo, los colegios municipales enfrentan esquemas de incentivos y marcos legales que se contradicen con este objetivo.

En primer lugar, no existen incentivos pecuniarios para el administrador (el Alcalde o un funcionario designado) relacionados con el nivel de resultados educativos que tengan los colegios. Generalmente se observa una administración centralizada para el grupo de colegios de dependencia municipal, que altera la relación entre el pago de subvenciones por asistencia y los resultados individuales de cada colegio, anulando los incentivos del director y los profesores de los colegios más eficientes por efecto del subsidio de recursos hacia los más ineficientes. Por otra parte ningún individuo asume los costos de una mala gestión.

Los aportes municipales adicionales a la subvención tienden a alterar aún más los incentivos de administradores y directores, en la medida en que financien déficits operacionales. El financiamiento recurrente de pérdidas operacionales reduce la disciplina financiera y disminuye los incentivos para una gestión eficiente.

Se debe considerar, sin embargo, que el sector municipal está sometido a rigideces laborales adicionales a la legislación laboral común del país, contenidas en el Estatuto Docente, que además está siendo continuamente modificado

y mal complementado con políticas como la recontractación de 8.600 profesores exonerados a principios de los 90. Según Martelli y Ruiz¹², la relación alumnos por profesor en los colegios municipales cayó desde 26.2 para 1980 a 20.7 para 1993, lo que sugiere un fuerte retroceso en el nivel de eficiencia de estas escuelas.

Al analizar los datos sobre docentes contratados y matrículas atendidas para 1998, se observa que los colegios municipales tienen una relación alumno/docente significativamente inferior a la de los colegios particulares subvencionados. Incluyendo los datos relativos a las personas que trabajan como docentes de aula, docentes técnico pedagógicos, directivos y otros, la relación entre alumnos y docentes en los colegios municipales era de 23,4, mientras que en el caso de los colegios particulares subvencionados esta relación era de 36,4.

Existen también asimetrías de riesgos y plazos en la administración de los colegios municipales y los colegios particulares subvencionados. Por una parte, los administradores municipales tienen un horizonte temporal asociado al período esperado del Alcalde en su puesto, mientras que los administradores privados tienen un horizonte de planificación definido al menos por el período en que deben financiar la infraestructura del colegio, el cual dadas las características de la industria, es de 20 años o más¹³.

En términos de riesgo, los administradores municipales no suelen asumir ningún tipo de pérdida personal por causa de una mala gestión, más bien se observa que el financiamiento de los déficits municipales contribuye a disminuir el esfuerzo requerido para un adecuado desarrollo financiero. Para los administradores de colegios particulares subvencionados, en cambio, una mala gestión reiterada puede significar la quiebra financiera de la institución y la pérdida de una inversión importante, como de hecho ha sucedido en muchos casos.

Escuelas municipales traspasadas en concesión. En el caso particular de un municipio,¹⁴ las escuelas municipales fueron traspasadas en concesión a los docentes de los colegios, quienes han pasado a ser los administradores de los establecimientos educacionales. El esquema utilizado para el traspaso fue la licitación de la administración y no de la propiedad del colegio, lo que le permite al municipio mantener el control sobre la oferta educacional en

¹² Citados en Larrañaga, 1995.

¹³ Duración promedio de créditos hipotecarios bancarios.

¹⁴ La Municipalidad de Las Condes.

el ámbito local, sin tener que participar directamente en la oferta educativa. No obstante lo interesante de este mecanismo, la experiencia no se ha expandido a otras municipalidades, aunque dos lo han intentado. En general existe resistencia en los profesores ante las consecuencias de este nuevo arreglo institucional en términos de estabilidad laboral.

Conclusiones

Financiamiento público y provisión privada

La educación pública diversificada con operadores públicos y privados que compiten por alumnos y recursos es un esquema consolidado en el país y no se vislumbran riesgos de algún cambio estructural. Frente la permanente cuestionamiento de determinados sectores a este modelo, las autoridades educacionales señalan que estos forman parte la discusión normal sobre el sistema educativo que se da en cualquier sociedad, pero reafirman que el modelo no tiene vuelta atrás. Sin perjuicio de lo anterior, hay varios aspectos que deberían ser reorientados para mantener la consistencia de un sistema que opera con subsidios a la demanda y cuyos desafíos fundamentales son mejoras significativas en los resultados de rendimiento y en los niveles de equidad del sistema escolar.

Autonomía en la asignación de recursos

Los municipios enfrentan una serie de limitaciones para un manejo eficiente de los recursos que invierten en las escuelas que administran. No tienen incentivos claros para mejorar la gestión de los establecimientos educacionales, enfrentan una legislación restrictiva para el manejo de los recursos y, en la mayoría de los casos la administración de las escuelas de una determinada comuna se hace centralizadamente. Los buenos resultados de muchas escuelas particulares subvencionadas (no todas), se debe en parte a la existencia de un proyecto educativo autónomo, y al mayor grado de libertad de que gozan los directores de esas escuelas en comparación con los directores de las escuelas municipales. Por otro lado un sistema que se basa en la competencia debería otorgar niveles de libertad similares en el uso de la asignación de recursos a todas las escuelas participantes. En consecuencia, la preservación de un esquema de competencia por alumnos y recursos requiere incrementar la autonomía

de las escuelas municipales. A su vez, esto requiere avanzar en la flexibilización del régimen laboral de los docentes municipales.

Escuelas rurales

En el caso de las zonas rurales no parecen existir las condiciones para la aplicación de un esquema que se basa en la competencia por los alumnos dada la escasa presencia de proveedores privados. Esto sugiere diseñar un esquema de financiamiento de dichas escuelas que reconozca estas limitaciones.

Políticas orientadas a mejorar la equidad

En general los programas especiales implementados por el Ministerio de Educación que buscan mejorar la equidad educativa han sido bien diseñados y están trabajando efectivamente con los grupos objetivo, en particular, en los casos de los Programa MECE Rural y P- 900. Sin embargo cualquier política orientada a mejorar las oportunidades para los alumnos más pobres requiere de acciones específicas diseñadas para enfrentar el fenómeno de la selección y la autoselección de estudiantes. Una alternativa es recurrir a incentivos diferenciados que premien una mayor diversidad en el cuerpo estudiantil. Otra alternativa es diferenciar la subvención educacional en función del nivel de ingreso familiar.

Información para la toma de decisiones

En el sector educacional se presentan asimetrías de información dado que la información que poseen los padres suele ser menor a la que manejan los proveedores del servicio. Adicionalmente, los costos de una mala elección realizada con base en mala información los recibe directamente el cliente con costos en el extremo irreversibles. La literatura señala que por causa de la asimetría de información se genera un espacio importante para que los colegios, con mayor probabilidad los particulares subvencionados, tengan comportamientos oportunistas.

El esquema regulatorio de toda la educación subvencionada debería considerar los mecanismos adecuados para mantener a los padres informados sobre su responsabilidad en la educación de sus hijos y diseñar formas para eliminar la sensación de gratuidad de los servicios educacionales. Al respecto, en los últimos años se ha avanzado en hacer pública la información de los

resultados de las pruebas SIMCE a nivel de establecimiento. En particular, a partir de las pruebas del año 2000, el Ministerio de Educación pondrá a disposición pública las bases de datos completas de los resultados de estas pruebas. La provisión de información debería perfeccionarse en el futuro en el sentido de reconocer el valor agregado de las escuelas, considerando la dotación inicial de capital humano de los alumnos cuyo origen se encuentra fuera de la escuela. En este sentido se debería avanzar en el ámbito de la acreditación de las escuelas subvencionadas que consideren indicadores complementarios a las actuales pruebas de evaluación de logro escolar.

Es paradigmático, sin embargo, que un sistema educativo que se basa en la competencia y la elección de los padres se haya demorado tanto en hacer pública la información sobre los resultados de las pruebas SIIMCE a nivel de establecimientos. Esto obedece en parte a discrepancias internas entre los técnicos del Ministerio de Educación de los distintos gobiernos que se han sucedido, respecto a la funcionalidad de la información en manos de los usuarios, y en parte a una cultura estatal de no hacer públicas las bases de datos de los distintos instrumentos que de alguna forma evalúan el desempeño de las políticas por desconfiar de la calidad de los análisis que puedan realizar instituciones externas.

¿Subvención escolar o bono escolar?

El esquema de subvención por alumno utilizado en Chile no se materializa en la forma de un bono intercambiable por educación en manos de los padres. Esto representa una limitación para que los padres tomen cabal conciencia de su rol como asignadores de recursos dentro del sistema. Actualmente muchos padres siguen pensando que los colegios son “fiscales” y gratuitos por lo cual no ejercen mayormente su poder de exigencia¹⁵. Con todo, la decisión de transformar el actual esquema desde un subsidio de recursos basado en la demanda, pero a través de un traspaso de recursos a los oferentes hacia un subsidio directo a la demanda a través de un bono, debe contrapesar las potenciales ventajas de hacer sentir a los padres como los clientes del sistema con los costos de implementación y administración de un esquema de esta naturaleza.

¹⁵

Arancibia, 1994.

La subvención como mecanismo asignador de recursos

El rol de la subvención como asignador único de recursos comenzó a distorsionarse a partir de la crisis económica de 1982, cuando la USE comenzó a tener reajustes inferiores al índice de precios al consumidor (IPC), lo que correspondía al planteamiento de la normativa de subvenciones. Durante los años posteriores a 1982, comenzaron a generarse déficits municipales que fueron financiados directamente por el estado. Adicionalmente, una parte importante de los aumentos de la subvención durante los últimos años se han hecho amarrados a una finalidad específica, tanto para reajustes salariales como para programas de apoyo centralizados a través del Ministerio de Educación. Desde 1994 se han implementado una serie de leyes que disminuyen el ámbito de libertad para administrar recursos, incrementando programas de mejoramiento de salarios docentes altamente centralizados.

En términos de organización industrial se está llegando, por lo tanto, a un sistema híbrido donde coexiste un sistema de subsidio a la demanda (subvención), con un sistema de asignación centralizada de recursos, junto a subsidios a la oferta adicionales para el sector municipal. Con este esquema se corre el riesgo de incentivar e institucionalizar un espacio corporativista, donde pasa a predominar el poder de presión de cada grupo en la defensa de sus intereses, en virtud del escaso funcionamiento del mercado.

Financiamiento compartido: nuevos recursos para el sistema

La mayor parte de los establecimientos particulares subvencionados está operando con algún porcentaje de financiamiento compartido aportado por los padres. Al parecer el sistema de financiamiento compartido está siendo legitimado por los profesores y los padres de los establecimientos educativos donde se aplica, por lo que significa en términos de apoyo financiero a las escuelas. De hecho para muchas escuelas esta alternativa de financiamiento les permite operar con el nivel calidad e inversiones necesarias para obtener los resultados deseados.

Por otro lado, si el estado incentiva el aporte de los padres que pueden pagar por la educación de sus hijos y focaliza los recursos ahorrados en aquellos colegios de menores recursos es posible llegar a una situación más equitativa, con un mayor nivel general de recursos en el sistema. Se obtiene así un mayor nivel de recursos por alumno que el actual, en un esquema donde el estado

aporta la totalidad de los recursos para los alumnos más pobres, y en la medida en que los padres tienen mejor nivel socioeconómico comienzan a compartir el gasto con el estado, aportando recursos privados al sistema.

Este esquema de financiamiento presenta evidentes beneficios que deben ser complementados en dos aspectos. En primer lugar los ahorros que el estado realiza deben destinarse transparentemente a las escuelas más pobres. En segundo lugar sería recomendable implementar esquemas (becas, subsidios diferenciados) que permitan a los alumnos más pobres acceder a las escuelas con financiamiento compartido.

Agenda futura: escuelas municipales y escuelas particulares subvencionadas

La discusión respecto a las comparaciones entre colegios particulares subvencionados y municipales se centra en dos áreas: los estudios econométricos que comparan resultados de rendimiento académico controlando por distintas variables y el análisis organizacional que compara las diferencias de incentivos de ambos actores.

En la evaluación del desempeño del sector privado en educación pública está presente un sesgo ideológico por tratarse de un área políticamente compleja. Los sostenedores privados perciben que los colegios particulares subvencionados tienen mejor desempeño que los colegios municipales, sin embargo la discusión académica no ha sido tan clara en confirmar esto.

En este sentido es necesario ampliar el ámbito de los estudios en investigaciones más allá de la comparación entre escuelas municipales y escuelas particulares subvencionadas. Es necesario analizar con mayor profundidad la relación insumos-resultados para intentar conocer por qué algunos colegios funcionan mejor que otros, extendiendo el área de investigación hacia otras variables que puedan explicar en forma más adecuada las diferencias de resultados, como por ejemplo, los efectos de tamaño del colegio, la presencia de economías de escala y aspectos de organización y gestión. Otra área de desarrollo es el aprendizaje de las experiencias exitosas, en particular el caso de los colegios con buen rendimiento en condiciones de pobreza. En general el estudio de casos junto con estadística parece recomendable en el caso de educación, en particular para averiguar lo que sucede con el proceso que media entre los insumos y los resultados.

En términos de gestión, existe un consenso en cuanto a que los establecimientos municipales están mucho más restringidos que las escuelas particulares

subvencionadas. La asignación de recursos humanos, técnicos y financieros están fijados en contextos ajenos al municipio, el alcalde en rigor no administra recursos, y están obligados a recibir a todos los alumnos, aún cuando estos no coincidan con el proyecto educativo del establecimiento. El mayor problema de gestión que enfrentan los alcaldes es la restricción en el manejo de los docentes. En los colegios municipales es muy difícil despedir a algún profesor, los sueldos están asegurados por ley, las asignaciones están fijadas por ley y los profesores no son evaluados.

Con todo existen escuelas que parecen funcionar mejor que otras atendiendo alumnos de características similares y con el mismo nivel de recursos, lo que sugiere avanzar más en el estudio sobre el impacto de los factores institucionales y de gestión en el nivel de logro escolar de los alumnos.

Bibliografía

- Arancibia, Violeta (1994) : "La educación en Chile : Percepciones de la opinión pública y de expertos", *Estudios Públicos N° 54*, CEP, otoño.
- Aedo, Cristián (1996) : "Calidad de la educación y elementos de mercado", *Educación en Chile : Un desafío de calidad*, Enersis S.A., noviembre.
- Aedo, Cristián y Osvaldo Larrañaga (1994) : "Sistemas de entrega de los servicios sociales: La experiencia chilena". En C. Aedo y O. Larrañaga (eds.), *Sistema de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Benson, C.S. (1987) : "Educational financing". En G. Psacharopoulos (de.) *Economics of education: research and studies*, Pergamon Press.
- Chubb, J. y T. Moe (1991) : "Choice is a panacea". *Brooking Review*, Vol 8, No. 3.
- Cox, Cristián (1993) : "Las políticas de los noventa para el sistema escolar". *Documentos de Trabajo MECE*, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- Gauri, Varun (1994) : "¿Hay diferencias entre los padres de alumnos en los colegios municipales y particulares?". *Documento de Investigación ILADES/Georgetown University*, Y-81.
- Larrañaga, Osvaldo (1994) : "Reformas en Educación: Una Tarea Urgente". En F. Larraín (de.), *Chile Hacia el 2000*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Larrañaga, Osvaldo (1995) : "Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica", *Estudios Públicos*, N°60, CEP, primavera.
- Larrañaga, Osvaldo (1997) : "Igualdad de oportunidades como meta de equidad económica", *La pobreza en la distribución del ingreso ¿Libre mercado o estado benefactor?*, Fundación Migule Kast, julio.
- Marshall, Robert y Michael J. Meurer (1994) : "Bidder collusion: a basic analysis of some fundamental issues", *Preliminar Working Paper, Dept. of Economics, Duke University*, February 1994.
- Milgrom, Paul y J. Roberts (1992) : *Economics, organization and management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07362.
- Ministerio de Educación (1993) : *Educación de calidad para todos*, Santiago de Chile.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (2000): "Determinación de factores explicativos de los resultados escolares en Educación Media en Chile". *Serie Economía N°85*, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, agosto.
- Montt, Pedro y Pedro Serra (1994) : *La descentralización educativa en Chile: El traspaso de la educación a los municipios*. Seminario sobre: Municipalización de los servicios sociales, organizado por ILPES y OPS. Santiago de Chile.
- Murnane, Robert : "Comparisons of private and public schools", Intersectoral Comparisons, (mimeo).

- Paul, S.(1991) : “Accountability in public services: exit, voice and capture”. *PPR Working Papers*, 614, Banco Mundial, marzo.
- Quiroz, Jorge y Rómulo Chumacero(1997) : “El costo de la educación particular subvencionada en Chile”, *Documento de Trabajo, Centro de Estudios Públicos*, marzo.
- Rodríguez, Jorge (1988) : “School achievement and decentralization policy: the chilean case”, *Revista de Análisis Económico*, Vol. 3, N°1.
- Rounds, Taryn (1994) : “The impact of decentralization and competition on the quality of education, an assessment of education reforms un Chile”, *University of Georgia*, Athens GA.
- Winkler, Donald y Taryn Rounds (1993) : “Municipal and private sector response to decentralization and school choice”, *HRO Working Paper* , N°8, The World bank.

Y sin embargo, se mueve: Educación de financiamiento público y gestión privada en el Perú

*Juan Carlos Navarro**

1. Introducción

Aunque predominantemente público, el sistema educativo de Perú cuenta con una significativa participación de entes privados en los niveles primario y secundario. Al igual que en los demás países de la región, el estado y las escuelas privadas se relacionan de formas variadas y bajo modalidades que no son siempre bien conocidas y analizadas en sus consecuencias e implicaciones. En el caso de Perú, la simbiosis público-privado en el sistema escolar ha estado acompañada no solamente de variedad en los tipos de relación entre ambos sectores, sino también de una relativa desarticulación entre los actores principales del sistema, desarticulación que ha terminado por producir una extrema debilidad del cuadro de reglas de juego estables que se requeriría para que los recursos presentes en el sistema educativo realicen su potencial de una forma cabal. Este capítulo sostiene que las escuelas que combinan financiamiento público con gestión privada en el Perú actúan en un ambiente regulatorio que si bien les ha permitido hasta ahora subsistir conservando un mínimo de sus características distintivas, les impide realizar su máximo potencial. El sistema educativo en su conjunto resulta afectado negativamente de varias maneras tales como desperdicio de recursos, baja capacidad de logro de objetivos de equidad y calidad, y otros que habrá oportunidad de detallar en lo que sigue. En suma, la relación entre proveedores privados de educación y la política pública

* Juan Carlos Navarro es Analista de Políticas Públicas, Jefe Encargado de la Unidad de Educación, Depto. de Desarrollo Sostenible del BID.

El autor quisiera agradecer los comentarios de Jaime Vargas a este trabajo, así como la asistencia de investigación de Carmen Villegas. Jaime Saavedra y Hugo Díaz prestaron una muy importante contribución al preparar un papel de respaldo y contribuyendo al trabajo de entrevistas en Perú.

Tanto la información como las opiniones contenidas en este capítulo son de responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las posiciones oficiales del Banco Interamericano de Desarrollo.

existe y produce algunos beneficios sociales, pero a costos de transacción elevados dada la ausencia de un diseño de incentivos adecuado.

Este trabajo está fundamentado en una serie de entrevistas sostenidas durante el mes de julio del año 2000 con representantes del gobierno peruano, la Iglesia Católica, directores de colegios y docentes que trabajan en centros educativos de gestión privada, así como en un papel de trabajo de respaldo preparado especialmente por Jaime Saavedra y Hugo Díaz (Saavedra y Díaz, 2000b) y en información secundaria disponible acerca del desempeño de estudiantes y maestros en diferentes tipos de escuelas en el Perú. El trabajo describe en forma sucinta el contexto y antecedentes de la relación público-privado para la prestación de servicios educativos en la educación primaria y secundaria en Perú, y caracteriza críticamente las principales modalidades de esta relación y sus mecanismos de funcionamiento. Luego se detiene en las peculiaridades observadas en la gestión escolar privada, se aproxima al tema de los resultados relativos de este tipo de gestión comparada con la gestión pública y finalmente concluye con algunas recomendaciones de política y sugerencias para futuras investigaciones.

Conceptualmente, el trabajo se encuadra en la perspectiva de que la gestión escolar, entendida en sentido amplio como el sistema de incentivos y poderes de decisión en el marco de los cuales trabajan los directores, docentes y otros actores a los que estos se deben, es un elemento principal en la obtención de buenos resultados educativos. La existencia de escuelas que, aún teniendo estudiantes y ambientes socio-económicos comparables a los centros educativos públicos, consiguen poner a funcionar sistemas de incentivos diferentes y que, al menos en principio, parecen asociados con mejores resultados con costos similares, representa un lugar privilegiado para observar hasta qué punto los incentivos pueden hacer la diferencia y cómo, alineando los intereses de los actores clave del proceso escolar con los de los alumnos y la sociedad en su conjunto, puede mejorarse la calidad, equidad y eficiencia de un sistema escolar.

2. El contexto de la relación estado-educación privada en Perú

2.1 El sistema educativo peruano

En la última década y a pesar de la gran inestabilidad macro económica de fines de los años 80 y principios de los 90, y de su gran diversidad física y étnica,

el Perú ha hecho un notable progreso en aumentar las oportunidades de acceso a la educación. Entre 1950 y 1997, el número de matriculados se multiplicó por 6.6, más del doble del crecimiento de la población (Díaz, Hayte et al., 1995). El número total de matriculados en el sistema educativo pasó de 14 por ciento de la población en 1950 a 36 por ciento en 1997. Como consecuencia, en ese período, el promedio del nivel de educación de la población con edades de más de 15 años creció de 1.9 años a 8.6 años¹, y la tasa de analfabetismo se redujo de un 58 por ciento a un 11 por ciento. Para 1999 el 96.9 por ciento de los niños entre 6 y 11 años asistían al colegio, el 85.9 por ciento de los niños entre 12 y 16 años lo hacían, mientras que sólo un 62.3 por ciento de los niños entre 3 y 5 años (Ministerio de Educación, 2001). Casi el 90 por ciento de la matrícula es atendida por el sector estatal. De las 27 400 escuelas primarias estatales, sólo 4 400 se encuentran en el área urbana, y de las 5 600 escuelas secundarias, 500 están en las áreas rurales.

La tasa de matrícula de los estudiantes entre 3 y 23 años en Perú está en una posición muy favorable, comparable a la de países de un mayor desarrollo económico. Sin embargo, la posición del país pasa a ser menos favorable cuando se compara el gasto público en educación como porcentaje del PBI, alrededor de 3 por ciento, significativamente menor al promedio de la región latinoamericana (4.5 por ciento en 1998) y de los países desarrollados (5.1 por ciento). El gasto anual por alumno en 1998 fue aproximadamente la mitad del de 1970, apenas de \$ 155. De otro lado un 40 y un 45 por ciento del gasto en educación pública primaria y secundaria respectivamente provienen de las familias. Estas cifras muestran que el Perú ha sido capaz de lograr una excepcionalmente alta tasa de participación en el sistema escolar, combinado con un bajo gasto público en educación, y sugieren que este fenómeno puede estar relacionado con los problemas de calidad y eficiencia del sistema público.

La organización y el funcionamiento de los centros educativos estatales en el Perú se rigen por normas definidas desde el Ministerio de Educación (MINED). Este último establece el currículum y los criterios de evaluación: norma los alcances de la participación de los padres de familia y establece la estructura de organización y el manejo del personal en función del número de alumnos, los turnos de funcionamiento y los niveles y modalidades ofrecidos. Sin embargo, no existe ningún sistema de acreditación escolar que evalúe el funcionamiento de las escuelas públicas y privadas, sistema que sería necesario sobretodo por la elevada heterogeneidad de la educación impartida en los

¹ El promedio de 1.9 años de educación corresponde al censo nacional de 1940. El de 8.6 años de educación está basado en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida realizada por el INEI (1997).

diferentes centros educativos del país. Estudios independientes muestran que existe un deterioro progresivo de la calidad y de la eficiencia del sistema de educación pública en Perú. Una serie de deficiencias han sido identificadas dentro de los diferentes ámbitos del sistema educativo peruano (Universidad del Pacífico, 2001).

En el ámbito de la oferta educativa los problemas están relacionados con la infraestructura, el equipamiento de aulas y los materiales didácticos, la estructuración y aplicación del plan curricular, y sobretudo la calidad de la plana docente: en 1997 aproximadamente el 20 por ciento del total de maestros no contaba con ningún tipo de estudio pedagógico y en la zona rural sólo el 50 por ciento de los colegios tienen docentes con algún nivel de estudios universitarios (World Bank, 1999).

En el ámbito de la demanda, los problemas están del lado del ausentismo, de la deserción, de la repitencia y del atraso escolar. Finalmente, se han identificado una serie de problemas relacionados con la gestión del sistema educativo, la alta centralización de las decisiones del sector en los ministerios de los que depende, la desarticulación del manejo a nivel Lima realizado por el Ministerio de Educación, y a nivel provincial realizado por el Ministerio de la Presidencia, y la inexistencia de un método efectivo de rendición de cuentas de los diferentes niveles del sector: ministerios, unidades administrativas locales y los propios colegios.

En su conjunto, el sector público provee de servicios educativos al 85 por ciento de los alumnos de primaria y secundaria. La distribución de la matrícula y los centros para 1999 se muestra en la Tabla 1. Además de modalidades “puras”, esto es, centros privados sin subsidio público, y escuelas públicas financiadas y gestionadas por el Ministerio de Educación, existen otros tipos de centros educativos públicos que son administrados por entes no estatales, generalmente congregaciones religiosas, y centros privados que cuentan con financiamiento público pero que reciben aportes financieros complementarios y organización interna distinta. Son estas escuelas en que se presentan combinaciones público-privado que constituirán el centro de atención de lo que sigue.

Más en particular, se trata de describir y analizar:

a) Centros educativos de financiación mixta o parroquiales (incluye unos 600 colegios privados con una proporción de plazas docentes financiadas por el sector público).

b) Centros gratuitos de propiedad y gestión privada con planta docente totalmente financiada por el sector público (125 escuelas de Fe y Alegría).

c) Centros educativos estatales en Convenio (215 colegios públicos, administrados por congregaciones religiosas católicas).

Tabla 1

Perú 1999: Educación escolarizada de menores según gestión del centro educativo por nivel educativo (No incluye matrícula estimada para los centros omisos).

Gestión educativa	Matrícula Nivel Educativo			Centros Educativos Nivel Educativo		
	Primaria	Secundaria	Total	Primaria	Secundaria	Total
Estatal	3,572,317	1,662,890	5,235,207	26,132	5,208	31,340
Ministerio de Educación	3,552,782	1,644,314	5,197,096	26,081	5,167	31,248
Otro sector público	18,168	17,674	35,142	39	34	73
Gobierno Local (municipio)	1,367	902	2,269	12	7	19
No estatal	486,899	294,183	781,082	4,386	2,172	6,738
Cooperativo (CEGECOOP)	2,514	2,826	5,340	13	14	27
Parroquial (CEGEPa)	128,012	96,374	224,386	354	269	623
Comunal (CEGECOM)	5,736	3,993	9,729	136	73	209
Particular (CEGEP)	329,733	185,566	515,299	4,001	1,795	5,796
Fiscalizado (CEGEF)	19,536	5,123	24,659	74	18	92
Instituciones de bien social o benéficas	1,368	301	1,669	8	3	11
Total	4,059,216	1,957,073	6,016,289	30,718	7,310	38,098

Fuente: Censo Escolar 1999, citado Saavedra y Díaz (2000 b).

2.2. Las modalidades de cooperación público-privado en educación primaria y secundaria

a. Centros educativos de financiación mixta o parroquiales

Entre el gobierno peruano y la Santa Sede existe un acuerdo que permite a la Iglesia Católica establecer centros educacionales de todo nivel. La Resolución Ministerial 3210-ED, de 1977, define los centros educativos parroquiales como centros privados de educación inicial, primaria, secundaria y educación superior no universitaria, en sus formas escolarizadas y no escolarizadas. Para ser reconocidos como tales tienen que ser promovidos por una institución católica cuya finalidad es prestar servicios educativos sin fines de lucro a familias de escasos recursos económicos y que son financiados o subvencionados por el Estado. Estos centros están administrados por religiosos o religiosas apoyados por personal laico.

Si bien el término «parroquial» sigue siendo utilizado en las clasificaciones oficiales del Ministerio, este no se utiliza en la Resolución Ministerial 483-89-ED

de 1989 regula las actividades de los denominados «Centros Educativos de Acción Conjunta entre la Iglesia Católica y el Estado». Estos incluyen a los Centros Educativos de Financiación Mixta, que corresponden a los tradicionalmente denominados colegios parroquiales, así como a los Centro Educativos Nacionales en Convenio, que se describen más abajo.

Según las estadísticas del Consorcio de Centros Educativos Católicos, de 780 centros asociados, 600 centros son de financiación mixta o parroquiales, que atienden a cerca de 400 mil alumnos. Utilizando información para 1996, se encuentra que el 80 por ciento de estas escuelas estaban en Lima y otros departamentos de la costa, 18 por ciento están en departamentos de la sierra y 2 por ciento en la región de la selva.

La canalización del apoyo del Estado se canaliza a través de la Oficina Nacional de Educación Católica (ONDEC), entidad también encargada de dar su conformidad al proyecto de funcionamiento, ampliación, modificación o disolución de un centro educativo parroquial. El subsidio estatal al funcionamiento de estos centros consiste en un porcentaje variable de docentes y administrativos², que son pagados de acuerdo a la escala de sueldos para el magisterio estatal.

La construcción, equipamiento y mantenimiento de los locales destinados al funcionamiento de los centros parroquiales no se efectúa con fondos del Estado, sino que es realizada con los fondos de la entidad patrocinadora, con los aportes de los padres de familia y recursos propios por venta o alquiler de servicios, o con donaciones que capta la congregación, diócesis, patronato o asociación³. De estos fondos provienen también los recursos para el pago de docentes y personal administrativo no cubiertos por plazas del estado.

Por lo general, los centros educativos parroquiales se ubican en zonas populares y urbanas de las capitales de departamento o provincia. El reglamento vigente señala que la matrícula dará preferencia a los estudiantes de familias de menores recursos y que vivan en las inmediaciones del lugar donde funciona el centro. El promedio de alumnos por centro educativo es de 570. La carga docente promedio es de 25 alumnos por profesor, aunque hay colegios que tienen 40 o más alumnos por sección.

Los colegios de financiación mixta no son gratuitos, pero en general, la pensión que se paga es sustancialmente menor que la del resto de colegios

² En la práctica, el financiamiento de plazas administrativas por parte del estado es muy excepcional.

³ Según la norma de 1978, el uso de fondos públicos estaba prohibido. Desde 1989, el reglamento contempla que estas acciones se pueden realizar con fondos del Estado, pero forman parte del patrimonio de la escuela, no de la entidad promotora -usualmente una congregación.

privados laicos o colegios católicos autosostenidos. La gran mayoría de estos centros cobran una pensión de enseñanza distribuida en diez cuotas y el pago de una cuota de asociación de padres de familia que se abona al momento de la matrícula. La subvención estatal es la que hace posible abaratar los costos para los padres de familia. El reglamento contempla además el otorgamiento de becas a alumnos huérfanos y a los de escasos recursos que destaquen en rendimiento. Generalmente un 5 por ciento de los alumnos tiene acceso a algún tipo de este beneficio⁴.

Desde el punto de vista normativo, los centros educativos parroquiales se acogen a los alcances de la legislación sobre educación privada, teniendo suficiente libertad para definir su estilo de gestión, estructura de organización, las características de la adecuación curricular, las fechas de inicio del año escolar, el régimen de evaluación, etc. Por esta razón, las estructuras de organización, la carga horaria curricular y el peso horario que tienen cada una de las asignaturas en el currículum es variable, aunque muchos colegios terminan respetando en casi su totalidad las características del plan de estudios oficial.

b. Colegios privados gratuitos en convenio con el estado: el caso de Fe y Alegría

Fe y Alegría, una red escolar de escuelas católicas para niños de familias de bajos ingresos, empezó trabajando en las zonas marginales de Lima en 1966. Hacia fines de los noventa, los colegios de Fe y Alegría en las zonas urbanas del Perú llegaban a 53, atendiendo una población aproximada de 65 mil alumnos y contando con más de 2.600 docentes. En 1995, Fe y Alegría decidió ampliar su cobertura a las áreas rurales, en la actualidad cuenta con 19 centros de educación inicial, 58 escuelas primarias y 5 colegios secundarios.

Fe y Alegría, cuyos colegios son iniciativa y propiedad de la red, establece sus propios convenios con el Estado para administrar centros educativos. El Estado financia el pago de las planillas de personal directivo, docente, administrativo y de servicio de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria. La Oficina Central de Fe y Alegría, sin embargo, busca permanentemente aportes de donación de fuentes nacionales e internacionales que complementan los recursos provenientes del Tesoro Público. Dichos aportes se orientan a financiar el pago de su administración y coordinación central, y, a través de sus Direcciones Regionales y Unidades de Servicio, desarrollar acciones complementarias a la capacitación

⁴ Los dispositivos legales vigentes que rigen la educación privada son la Ley 26549 de 1995 y Decreto Legislativo 882 de 1997).

docente, equipar a las escuelas y dotarlas de material educativo, financiar al personal de apoyo de las redes de centros educativos que tienen en el área rural, así como invertir en otros factores de calidad. Los colegios de Fe y Alegría financian parte del mantenimiento y mejoras en la infraestructura con los aportes de las cuotas de las Asociaciones de Padres de Familia. Los colegios hacen uso intensivo, además, del trabajo voluntario de las familias de sus alumnos.

Fe y Alegría opera en asentamientos de bajos ingresos y otras zonas populares pobres siempre que encuentra que las organizaciones comunales muestran un decidido interés por apoyar la gestión y desarrollo de un centro educativo. En términos generales el diseño curricular pone énfasis en lo que se denomina “formación integral”, que consiste en una sólida enseñanza de la lecto-escritura y de las matemáticas, junto con formación para el trabajo. Esta no pretende formar técnicos acabados, sino más bien estimular el interés de los alumnos por la formación laboral y las carreras técnicas.

c. Centros Educativos estatales en Convenio

El otro tipo de centros educativos que combinan a los sectores público y privado, son los Centros Estatales en Convenio. Estos son Centros Estatales administrados por congregaciones religiosas a partir de un convenio con el Estado. Al igual que en el caso de las escuelas parroquiales descritas en (a), el funcionamiento de estos centros requiere autorización del Ministerio de Educación, de la Oficina Nacional de Educación Católica (ONDEC) y del Obispo respectivo o del organismo señalado por el mismo.

De acuerdo a las estadísticas del Consorcio de Centros Educativos Católicos, existen 215 de estos centros, atendiendo una población aproximada de 152,000 alumnos. El 16 por ciento funciona en Lima y Callao, el 42 por ciento en departamentos de la sierra y el 21 por ciento en departamentos costeros y de la selva, respectivamente. El alumnado promedio por centro educativo es de 600.

A diferencia de los centros educativos parroquiales, estos centros son gratuitos, aportando los padres únicamente la cuota de asociación de padres de familia la cual asciende al 1.5 por ciento de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente, la cual rige también para los centros educativos estatales tradicionales⁵. Administrativa y académicamente están normados por las disposiciones que rigen para la educación estatal.

La participación del estado en estos colegios se limita al pago de los docentes. Si bien en teoría, las autoridades educativas deben supervisar la

⁵ Alrededor de US \$ 12 al año.

administración del colegio y los aspectos pedagógicos, esto se da en la práctica de forma menos que sistemática, tal como habrá oportunidad de explicar mas adelante. Aunque se trata de centros educativos del estado del todo elegibles como beneficiarios de programas públicos, los Centros Estatales en Convenio a menudo dejan de recibir textos escolares y no son llamados a participar en programas de capacitación docente promovidos por las autoridades. El procedimiento de asignación de plazas docentes y administrativas es el mismo que se sigue para los centros educativos parroquiales; es decir, a través de la ONDEC que se encarga de distribuir las plazas asignadas al total de los colegios de gestión privada⁶.

En estos colegios, la infraestructura es usualmente del estado, pero existen algunos casos en los que la misma ha sido construida por la congregación o con aportes de los padres de familia. Algunos colegios bajo este régimen utilizan además subsidios cruzados. Esto se da usualmente en el caso de congregaciones que tienen, inclusive en el mismo local, un colegio de paga -parroquial, o simplemente privado- junto con un colegio público en convenio. La estrategia de financiamiento consiste en utilizar los recursos de este último para pagar servicios e insumos que se utilizan en ambos colegios.

3. Orígenes del patrón de colaboración público-privado en la educación peruana

Las modalidades de financiamiento y gestión educativa descritas no son reducibles a un esquema ordenado de políticas públicas orientado a la obtención de metas bien definidas de calidad o equidad en educación. Sus características se entienden mejor si se mira por un momento a los orígenes y las circunstancias políticas e institucionales particulares que dan lugar al inicio de cada una de las variantes existentes.

Así, el origen de los Centros Educativos en Convenio se remonta a mediados del siglo XX, cuando el hecho de que congregaciones religiosas con carisma educativo fundaran y administraran instituciones de educación docente llevó, como extensión natural del trabajo de formación de maestros, a que el estado confiara centros educativos públicos a esas congregaciones para fines de prácticas docentes de los aspirantes a maestros. Las concesiones de centros han sobrevivido luego de que su razón de ser original dejó de existir.

⁶ Al menos en principio. Como se verá, parte de los problemas regulatorios presentes en el sistema educativo peruano llevan a que esta afirmación general admita numerosas excepciones.

En tiempos más recientes, en particular a principios de los 90, las escuelas de administración privada fueron deliberadamente apoyadas por el gobierno, al menos en parte, como una respuesta a la percepción de que las escuelas públicas habían sido penetradas por movimientos extremistas que amenazaban la estabilidad política del país.

Durante los últimos diez años se desarrolló además una extremada sensibilidad en la opinión pública acerca de la educación privada, como resultado del estridente fracaso de un programa de reforma de la educación adelantado a principios de la década de los 90 y que fue percibido públicamente como un intento masivo de privatizar la educación primaria y secundaria. La reforma estipulaba que la gestión de las escuelas sería transferida a entidades de derecho privado conocidas como Consejos Municipales de Educación, que estarían dirigidas por representantes de los gobiernos locales y representantes de otros sectores interesados, tales como familias, directores de escuela y la Iglesia, y recibirían fondos públicos a ser transferidos a las escuelas según el número de alumnos inscritos en estas. Se abría la posibilidad de que entes tales como asociaciones de maestros, entes religiosos u otras organizaciones no gubernamentales tomaran la iniciativa de abrir y administrar escuelas, recibiendo para ello apoyo público, en un esquema de funcionamiento parecido al de un programa de "vouchers". Un sistema como este hubiese probablemente creado un marco regulatorio apropiado para el ordenamiento de la educación privada de funcionamiento público, aunque claramente este no era su objetivo principal. Se trataba sobre todo de producir una reforma educativa general, con objetivos de calidad y eficiencia.

En la práctica, la tentativa de reforma encontró una fuerte oposición y fue percibida como un intento de privatización de la educación pública, mezclándose además con el complejo ambiente político del momento, en el que se encontraba suspendido el parlamento y se acercaba una campaña política por la aprobación de una nueva Constitución. Todo esto llevó al gobierno a descartarla a poco menos de un año de haberla puesto en vigor⁷.

⁷ Para un análisis detallado de la fallida reforma educativa de 1992-93 en Perú, véase Ortiz de Ceballos, G., H. Eyzaguirre et al., (1999). Los autores comentan, en un pasaje relevante para nuestra discusión "...en el caso de la reforma de la educación, aquellos que se percibieron como beneficiarios potenciales constituían un grupo reducido y, sobre todo, muy disperso: algunos padres de familia, maestros y alcaldes, que vieron en la reforma la oportunidad de mejorar la educación de sus hijos, sus salarios y administrar colegios públicos, respectivamente. Ninguno de estos grupos estaba organizado. Mención aparte merece la Iglesia Católica, la cual pudo haberse interesado en el esquema, pero la confrontación con el gobierno por asuntos como el control de la natalidad y la enseñanza de educación sexual jugaron un papel importante en apartarlo (sic) de la reforma" (p.21-22). Detalles acerca de las propuestas, la posición de la Iglesia y el contenido del debate legal alrededor de la reforma educativa pueden encontrarse en McLauchlan de Arregui (1994).

Es plausible sostener que el legado de conflictividad dejado por la fallida reforma hizo difícil para el gobierno plantear cualquier diseño de política dirigido a ordenar en forma de un conjunto de incentivos coherente la relación entre recursos públicos y gestión privada de centros escolares, aún en el supuesto de que pudiese haber existido la voluntad de adelantar cualquier iniciativa sistemática en este campo. Es bueno advertir, sin embargo, que durante la mayor parte de la década se produce un déficit general en la coherencia y prioridad atribuidas a la política educativa, tal como se pone en evidencia en la designación de 8 ministros de educación durante los 10 años de la presidencia de Alberto Fujimori. Esto sugiere dejar abierta la cuestión de hasta qué punto hubiera sido adelantada una racionalización de la política en relación a los centros administrados por entes privados aún en ausencia de las sensibilidades políticas exacerbadas durante la reforma de principios de los años 90.

Todavía otro elemento contextual que influye la política pública tiene que ver con las relaciones iglesia-estado. Dado que prácticamente todas las escuelas total o parcialmente subsidiadas de gestión privada están a cargo de congregaciones religiosas, las características y evolución de esa relación tienen en ocasiones incidencia en el funcionamiento de las escuelas o de las instituciones en el marco de las cuales estas operan. Así por ejemplo, las diferencias entre la Iglesia Católica y el gobierno en relación a temas como el control de la natalidad han creado tensiones entre las partes que pueden haber tenido influencia en el apoyo de la Iglesia a determinadas políticas educativas o en el apoyo del estado a ciertas demandas de las escuelas católicas. Por otra parte, la aparición en la escena política y educativa de iglesias protestantes ha creado dificultades adicionales a la hora de administrar una política pública que en la práctica ha tenido como referente exclusivo escuelas católicas, en la medida en que comienzan a emerger en el debate público cuestiones relativas a la justicia, legalidad o carácter discriminatorio del apoyo público a ciertas escuelas de afiliación religiosa con preferencias a otras.

El cuadro que emerge del conjunto de estos antecedentes se representa mejor como una serie de "capas geológicas" de iniciativas de política educativa dictadas por consideraciones probablemente válidas en cuanto respondían a circunstancias propias de un momento educativo o político, pero nunca integradas en un marco de referencia ordenado y completo. De esta forma, y como será todavía más claro a medida que avancemos, coexisten en el sistema educativo peruano varios modos de relación entre el sector público y las escuelas privadas, así como considerable incertidumbre entre los actores privados acerca de la durabilidad las actuales reglas de juego, e inclusive acerca de hasta qué punto existen reglas en cuanto tales o más bien un conjunto de complejos acuerdos

bilaterales sostenidos en parte por el peso de la tradición y en parte por la capacidad de las partes de llegar a acuerdos caso por caso. Así, si bien el Perú cuenta con casos interesantes y productivos de cooperación entre entes privados y el estado para la prestación de servicios educativos, el sistema en su conjunto adolece de altos costos de transacción y precaria claridad regulatoria. Para entender mejor esta afirmación es preciso revisar con mayor detenimiento los mecanismos del sistema de financiamiento público a escuelas de gestión privada.

4. La mecánica del subsidio público

La transferencia de subsidios públicos a escuelas de administración privada tiene lugar mediante el pago de plazas docentes. Tradicionalmente, previa autorización del Obispo, la ONDEC negociaba el número global de las plazas con el Ministerio de Educación. La ONDEC tenía también clara influencia en la decisión de a dónde iban las plazas, esto es, qué escuelas se beneficiarían en mayor o menor medida de los recursos puestos a la disposición por el ministerio de educación. En tiempos recientes, sin embargo, la canalización de plazas a través de esta institución ha dejado de estar totalmente centralizada, y se observan crecientemente acuerdos directos entre las escuelas y las autoridades educativas. Fe y Alegría, para citar solo lo que puede ser el caso más notorio, mantiene un convenio independiente con las autoridades educativas, que no pasa por la ONDEC.

Las causas del debilitamiento de la ONDEC como ente centralizador y hasta cierto punto racionalizador de las transferencias públicas a entes educativos con gestión privada se relacionan principalmente con la ausencia de un marco de políticas bien establecido que proporcione reglas universales y claras para todos, lo que produce incentivos para que cada actor intente conseguir mejores condiciones negociando por separado. Un contraste con esta situación lo ofrece el Convenio del Ministerio de Educación de Venezuela con la AVEC, que ha tenido éxito en establecer el marco de reglas aceptado por todos para el manejo de subsidios al sector privado en educación⁸. Otros factores, incluyendo principalmente los problemas que ha tenido la jerarquía de la iglesia católica para mantener un frente común en su relación con el gobierno, han pesado también en este debilitamiento de la ONDEC.

⁸

Ver el estudio sobre el caso de Venezuela en este mismo volúmen.

Cualesquiera que sean las causas del debilitamiento del papel de la ONTEC, la consecuencia principal es clara: en el sector educativo en Perú existe la percepción general de que el proceso de obtención y mantenimiento año a año de los subsidios públicos es principalmente un proceso político que depende sobre todo de la capacidad de cabildeo de los representantes de cada colegio, congregación o red escolar privada, y sólo en un sentido más bien débil y diluido descansa sobre un conjunto de reglas universales y predecibles.

La otra cara de la relación público-privado en educación es la rendición de cuentas. Dicho en pocas palabras, el estado debe tener capacidad para obtener información adecuada y oportuna acerca de si las transferencias que hace al sector privado educativo están siendo bien administradas, aplicadas a los fines originalmente definidos o llegando a los grupos sociales previstos. En ausencia de un marco de políticas comprensivo y deliberadamente definido, en Perú no existe una instancia que haga seguimiento de conjunto a la efectividad de las transferencias al sector privado educativo. De hecho la ONDEC por un tiempo constituyó lo más cercano a un mecanismo organizado de rendición de cuentas, puesto que los colegios parroquiales están formalmente obligados a presentar cuentas del uso de fondos públicos recibidos a esa organización, que a su vez rinde cuentas al Ministerio de educación de las transferencias recibidas. Aquí también el debilitamiento de la ONDEC por la proliferación de convenios directos entre escuelas y autoridades educativas ha restado alcance a la función de rendición de cuentas.

Por otra parte, desde el punto de vista ya no del uso de fondos en sentido estricto, sino de su funcionamiento y logros como proveedores de servicios educativos, la supervisión de las tres modalidades descritas de colegios en los que se produce una combinación público-privado recae, junto con la supervisión de todas las escuelas, en las UCES. Esta supervisión presenta unas características paradójicas: por un lado, las UCES tienden a carecer de los recursos necesarios para realizar una supervisión sistemática y regular de los colegios. Estos reportan en general que las visitas de supervisión ocurren de manera esporádica. Por otro lado, existe la percepción en los administradores de escuelas privadas que a los colegios privados se les exigen requisitos de manera mucho más estricta que a los colegios públicos, de que la aplicación de la normativa de supervisión es desigual y sesgada sistemáticamente en contra de los colegios privados, lo que viene a constituir un ambiente de desconfianza, y sugiere que, desde el punto de vista de las autoridades, se da por entendido que los centros educativos directamente gestionados por el estado requieren menos supervisión todavía que los centros de gestión privada. En balance, el otro extremo de la relación público-privado, el de la rendición de cuentas al estado como ente

que proporciona subsidios a entes privados, también funciona de forma mucho menos que ideal, como resultado principalmente de la debilidad institucional del Ministerio de Educación y la falta de recursos con que cuentan las UCES para adelantar un proceso constructivo y sistemático de seguimiento y evaluación de los colegios privados.

Tal como ya se apuntó, la falta de claridad en el marco regulatorio propio del sector educación se manifiesta también en la irregular participación de las escuelas privadas en programas del MINED que distribuyen insumos para incrementar la calidad del sistema educativo, principalmente libros de texto y capacitación docente. Aunque en principio está previsto el acceso de los colegios de gestión privada con apoyo público a estos insumos, en la práctica rara vez ellas se benefician de actividades de capacitación originadas en el sector público y la distribución de libros hacia estos colegios es errática, lo que sugiere que los colegios privados son tratados de forma residual en los mecanismos de distribución.

Hasta aquí se han descrito tanto las características principales como algunos de los problemas que presenta el actual mecanismo de transferencia de subvenciones públicas a escuelas de administración privada. Ahora bien, como se dijo, se trata de un mecanismo centrado en el financiamiento de plazas docentes. Probablemente lo que es más importante de esta modalidad de transferencia es que por definición crea una situación en la que el empleador directo de maestros que trabajan en una escuela es el estado, pero el director o responsable por la gestión de la misma escuela es un ente privado. En algunos casos, el estado paga por todos los docentes de la escuela, en otros, como en el caso de los colegios parroquiales, paga algunos, mientras que el pago del resto de docentes y no docentes es asumida por la entidad patrocinadora, usualmente una congregación. Así, dentro de un centro educativo parroquial una parte del personal trabaja bajo el marco que proporciona el régimen laboral público y la otra parte bajo el privado. Para entender mejor las potenciales implicaciones de esta circunstancia, es mejor detenerse con cierto detalle en una caracterización del modelo de gestión privada propio de los colegios de gestión privada con financiamiento público.

5. Características distintivas de la gestión educativa privada

Cuando se recoge información acerca de la marcha de los colegios de gestión privada con financiamiento público en Perú y se entrevista a sus directivos y

docentes se puede identificar, casi sin excepción, la presencia de ciertas prácticas que caracterizan la gestión de estas escuelas, y que son explícitamente articuladas y defendidas como esenciales para el funcionamiento adecuado de las mismas. Puede argumentarse que, tomadas en su conjunto, estas prácticas pueden construirse en la forma de un “modelo de gestión”, nunca escrito pero claramente diseñado y firmemente aplicado en un gran número de escuelas.

Cabe aclarar, antes de entrar a caracterizar este modelo de gestión, que en el caso de los centros educativos parroquiales, se aplican normas propias de la legislación sobre educación privada, lo que, como ya se ha comentado, les da bastante libertad para definir su estilo de gestión, estructura organizativa, adecuación curricular, régimen de evaluación y calendario escolar.

Más interesante para el punto que interesa resaltar aquí –esto es, la existencia de un modelo de gestión característico en las escuelas con financiamiento público de gestión privada, independientemente de cuál de las tres modalidades de relación con el estado de las arriba descritas se observe- es el caso de los colegios públicos en convenio. Recuérdese que estos son colegios públicos gestionados por una congregación religiosa. Naturalmente, estos centros educativos deben cumplir con la misma normatividad que cualquier colegio público. Sin embargo, los administradores han modificado, dentro de las posibilidades de la legislación vigente, las características de la gestión y organización, estableciendo en muchos casos parámetros de funcionamiento distintos. Así, por ejemplo, modifican el año escolar para iniciar clases 2 o 3 semanas antes, aumentan el número de horas de clase, administran en forma extremadamente eficiente la infraestructura, introducen actividades extracurriculares en forma intensiva y adoptan en buena medida varias de las características del modelo de gestión que se describe en lo que sigue⁹.

La primera características de este modelo de gestión es la autonomía –del plantel, del director- para seleccionar y manejar el personal docente. Los directores de los centros de gestión privada manejan con cuidado y de forma

⁹ Dado que todas las escuelas incluidas en este análisis son católicas, cabe la legítima pregunta de si el modelo de gestión que se va a describir tiene su origen en la gestión privada y la consecuente libertad relativa de que esta disfruta respecto a la normativa y gestión propia de las instituciones bajo control del MINED o las UCES, o si lo que se observa es más bien un conjunto de rasgos distintivos de las escuelas católicas, en cuanto católicas. Resolver este punto escapa al alcance de este trabajo. Saavedra y Díaz (2000b), sin embargo, identifican características similares de autonomía y efectividad escolar en un pequeño grupo de escuelas no católicas que reciben financiamiento público pero no dependen de las autoridades educativas, como por ejemplo aquellos colegios dependientes de otros entes públicos que otorgan considerable autonomía a sus escuelas o consorcios empresariales privados.

sistemática las entrevistas y la revisión de calificaciones de los maestros que van a entrar a dictar clases en las escuelas bajo su responsabilidad. Según su propio testimonio, no buscan necesariamente maestros de altísimas cualificaciones o mucha experiencia, sino casi siempre maestros de adecuada formación inicial, jóvenes pero sobre todo dispuestos a aprender, ávidos de recibir capacitación y con el potencial de compenetrarse con el proyecto escolar del que van a entrar a formar parte. Este rasgo distintivo de la gestión escolar privada se observa con fuerza incluso allí donde –como en el caso de los colegios públicos en convenio y en buena medida los centros de Fe y Alegría– prácticamente todo el financiamiento de la nómina de maestros proviene de subsidios públicos. Una encuesta realizada a directores y maestros de escuelas públicas y privadas en Perú en 1999 respalda sólidamente los resultados obtenidos por las entrevistas: en las escuelas públicas, menos del 25 por ciento de los maestros opina que el director es quien define promociones y ascensos, mientras que ese porcentaje llega al 59 por ciento en el caso de escuelas privadas (Saavedra y Díaz, 2000 (a)).

Es esta característica primordial de modelo de gestión privado la que representa un foco potencial de conflicto con el mecanismo de subvención pública basado en plazas. De hecho, en la segunda mitad de los años noventa se han presentado crecientes fricciones con el estado alrededor de la potestad de este para seleccionar los maestros que han de enseñar y la disposición de los directores privados a abdicar su derecho a seguirlo haciendo. En varios casos, las autoridades educativas locales –en las UCES–, tratan de imponer a la persona que debe ocupar una plaza. Esta disposición es nula, pues, de nuevo, el personal directivo de los colegios de gestión privada considera que este es el corazón vital de la efectividad y logros de las escuelas de las que son responsables. La posición del las autoridades, en la práctica¹⁰, sin embargo, es que, en la medida en que este personal es financiado por fondos públicos, los centros educativos en los que trabajan deben guiarse en la selección de maestros por los resultados de los concursos por plazas promovidos por el estado, aceptando la asignación que este hace de docentes a plazas y por ende a posiciones en centros educativos específicos.

¹⁰ Es bueno recalcar que esto ocurre en la práctica de la administración cotidiana de las relaciones del estado con las escuelas de gestión privada, pues no ha sido posible detectar linamientos de política formalmente establecidos en el ámbito nacional dirigidos a limitar la autonomía de tales escuelas. Al contrario, dentro del Ministerio se han escuchado voces a favor de la eliminación del sistema de transferencias por plazas a favor de un sistema de capitación o pago por estudiante, que en la práctica ampliaría la autonomía de gestión de las escuelas.

El modelo de gestión, sin embargo, va bastante más allá del acto mismo de selección de personal docente. Las escuelas con gestión privada suelen insistir en el acompañamiento al desarrollo profesional del docente, en dedicar importantes recursos a la supervisión, el apoyo pedagógico, la evaluación y la capacitación. Existe una preocupación considerable por atender el desarrollo profesional del docente y por mantener un trato personalizado y cercano entre este y los directivos. En otras palabras, las escuelas de gestión privada ponen en práctica un patrón de carrera para los maestros de sus escuelas, que sin duda es más exigente en tiempo y esfuerzo para el maestro, pero que estos parecen apreciar, a pesar de que muchas veces obtienen poca o ninguna compensación material por el esfuerzo extra efectuado¹¹. Existen claras indicaciones de que en la gestión escolar privada se encuentran esfuerzos continuos por alimentar una cultura de evaluación en los centros educativos: los directores ocupan considerable proporción de su tiempo en la observación de la actividad de los maestros y en brindarles apoyo y retroalimentación; estos por su parte se han habituado a recibir sugerencias de superiores y colegas, y a responder constructivamente, en una lógica de mejoramiento continuo de su práctica docente. Por otro lado, incluso en las escuelas públicas gestionadas por convenio, existen mecanismos de incentivos a los docentes que están ausentes en las escuelas de gestión pública. En algunos casos se trata de complementos salariales, en otros reconocimiento expreso a su trabajo y, como se dijo, oportunidades para avanzar en la profesión, según la destreza y el esfuerzo demostrados.

Un detalle interesante de la gestión del personal docente en las escuelas que nos ocupan es que rara vez recurren al despido de docentes. La visión dominante entre los directores entrevistados es la de que, si se selecciona con cuidado el cuerpo docente, se puede confiar en que la gran mayoría de los maestros seleccionados serán capaces de desarrollarse a la altura de las exigencias del colegio, dados los apoyos necesarios. Muy pocos fracasan o rechazan el proyecto escolar en el que están involucrados, y estos casos excepcionales en su inmensa mayoría terminan por dejar el centro voluntariamente. Los directivos de colegios de gestión privada reconocen que, de presentarse la circunstancia de

¹¹ Las remuneraciones de los maestros que ocupan las “plazas” financiadas por el estado son las mismas que los de los maestros del sector público. En el caso de los centros parroquiales, por largo tiempo esto representó un problema dado que difícilmente se alcanzaba a pagar a los maestros no pagados por el estado un salario semejante. Para finales de los 90, sin embargo, esta situación se había revertido y existe un alto porcentaje de centros que pagan una cantidad mayor que la propia del sector público. En casos como este, el colegio particular financia una bonificación a los ocupantes de “plazas” provenientes del estado, para que su ingreso se acerque al de los docentes financiados enteramente por el colegio.

que se decida despedir a un docente, los procedimientos reglamentarios establecidos son extremadamente difíciles de manejar. Por otro lado, se precian de su capacidad para aplicarla y del contraste que encuentran con los colegios públicos, en los que la aplicación de la normativa en cuanto a permisos, ausencias, comportamientos esperados y en general obligaciones del docente existe pero rara vez si alguna se aplica con rigurosidad semejante¹².

Otra característica del modelo de gestión privado, muy ligada a la anterior, es la de la existencia, en escuelas de gestión privada, de unidades o instancias dentro de la escuela responsables por el apoyo pedagógico a los docentes. Aunque el sistema público cuenta con los supervisores del Ministerio de Educación, no ha desarrollado, como parte de su organización escolar, la presencia de mecanismos de apoyo pedagógico en cada centro. Existen razones para pensar que esta característica distintiva, que ha sido detectada en estudios de la organización de escuelas privadas (Navarro y De la Cruz, 1998), hace una gran diferencia en la práctica docente en las aulas, puesto que proporciona un mecanismo permanente para la evaluación, retroalimentación y canalización de soporte pedagógico hacia los maestros desde una instancia que es interna a la escuela y no constituye una visita eventual y esporádica, típica del trabajo de los supervisores o inspectores tradicionales en los sistemas educativos de América Latina –el Perú no es la excepción en este particular–.

Los colegios de gestión privada tienden a contar también, por lo general, con directores proactivos que establecen el sentido de responsabilidad y autoridad dentro del plantel, al mismo tiempo que tratan de mantener un estilo dialogante y personalizado, como ya se dijo, en la relación con los docentes. En los casos directamente observados, los directores destacaban por su énfasis en una perspectiva de gestión de plantel en la que trataban de elaborar respuestas adecuadas a retos dados por la escasez de recursos, la necesidad de maximizar el aprovechamiento del espacio, las características y necesidades del personal docente con el que cuenta y el cuidado por las relaciones con la comunidad de padres y representantes. También por su sentido de obligación y responsabilidad

¹² Si bien lo que se describe corresponde a una percepción de parte de los directores de escuela entrevistados para la elaboración de este trabajo, una reciente investigación que miró al tema de forma sistemática para el caso del Perú registra una muy significativa diferencia en la auto-percepción que tienen los directores de escuela de su efectividad en el manejo de los asuntos de la escuela y también, tal como se reportó arriba, en la percepción que tienen los maestros de la importancia y poder de decisión de la figura del director entre escuelas públicas y privadas, todo de manera consistente con la descrita en este trabajo (Saavedra y Díaz, 2000(a)).

respecto a los estudiantes, los padres y a una autoridad superior –generalmente la directiva de la congregación religiosa respectiva, o, en el caso de las escuelas de Fe y Alegría, la oficina central de esa red escolar en el Perú-.

Finalmente, las relaciones con la comunidad de padres es la faceta que completa el modelo de gestión que se ha venido describiendo. La gestión privada de planteles tiende a estar asociada a una serie de exigencias de participación y contribución distintivas para con las familias de los alumnos. En los colegios parroquiales existen contribuciones en la forma de pago de modestas matrículas, que no se encuentran en los colegios en convenio o en las escuelas de Fe y Alegría. Pero a lo que se refiere este rasgo del modelo de gestión no es a este tipo de contribuciones sola o principalmente. Los colegios exigen presencia y responsabilidad de las comunidades, y piden que este compromiso con el centro se traduzca en contribuciones voluntarias en dinero o tiempo, que son utilizadas para la compra de equipo y materiales para la enseñanza y actividades de mantenimiento y limpieza del colegio. Como resultado de la efectividad de estas prácticas de involucramiento de las familias, los centros de gestión privada cuentan generalmente recursos para el financiamiento de insumos educativos diferentes a los salarios, y terminan por contar con una mezcla de insumos que, puede argumentarse, es más eficiente (Navarro y De la Cruz, 1998). Aunque esta es una señal indirecta de que los colegios de gestión privada pueden ser más efectivos en producir aprendizajes en los alumnos¹³, una respuesta, aunque sea tentativa a esta pregunta, amerita una consideración más detenida.

¹³ Aunque es difícil, por no decir imposible, proponer una cierta mezcla de insumos como la óptima para la producción de más y mejores aprendizajes en las escuelas, el conocimiento acumulado durante unas buenas dos décadas de estudios de funciones de producción de educación apunta claramente a la necesidad de cierto balance de insumos para el logro de una educación de calidad (Hanushek, 1987). En este contexto, sistemas educativos en los que el gasto en salarios de maestros está sistemáticamente por encima del 95 por ciento del gasto en educación parecen en cualquier caso en necesidad de una corrección, aunque sea modesta, en la dirección de una mayor proporción de otros insumos, tales como materiales de enseñanza, libros de texto, tecnología aplicada a la educación, etc. Se puede argumentar sólidamente que los maestros son el insumo más importante en la producción de educación. Pero igualmente sólida por supuesto es la argumentación que sostiene que no son el único insumo: abundan, por mencionar solamente un bien conocido ejemplo, los estudios que muestran claramente la importancia del uso de libros de texto como instrumento para mejorar la educación en países en desarrollo.

6. Los resultados de los colegios de gestión privada

Una más equilibrada mezcla de insumos se une, en el caso de los colegios de gestión privada, a otro indicador indirecto de su efectividad como instituciones educativas. Este otro factor es el exceso de demanda que experimentan los colegios privados, a diferencia de los públicos. Sistemáticamente, los colegios de gestión privada del tipo analizado en este trabajo reportan que la demanda por plazas disponibles para niños y jóvenes es repetida y considerablemente superior a la capacidad instalada de estos colegios. Un número de familias lo suficientemente alto como para crear exceso de demanda por los servicios de los colegios de gestión privada prefiere a estos sistemáticamente aún allí donde existe un colegio público disponible.

Tan pronunciado es este exceso de demanda, que por necesidad los colegios de gestión privada se han visto llevados al desarrollo de sistemas de selección de estudiantes. De acuerdo con los directivos de colegios y redes de gestión privada entrevistados, puede afirmarse, en primer lugar, que no existe un solo criterio o proceso de selección: es fácil observar importantes variantes en este particular entre diferentes tipos de escuela y entre centros que están a cargo de distintas congregaciones religiosas: unas realizan sorteos, otras practican algún tipo de discriminación positiva, etc. En segundo lugar, estas prácticas de selección tienen en común varios rasgos generales:

- No discriminan por poder adquisitivo o disposición a pagar de las familias: esto es cierto de los casos de colegios en convenio, que son públicos y totalmente gratuitos, y de los colegios de Fe y Alegría, que son privados pero totalmente subsidiados, salvo por alguna contribución voluntaria de las familias a la limpieza o el equipamiento de la escuela. En los colegios parroquiales, existen normalmente pagos de matrícula bastante modestos, gracias a la contribución parcial del estado para el financiamiento de plazas, y un número –generalmente bastante reducido– de becas, para familias que carecen de la capacidad de pago. En estos casos, no obstante, es claro que algún grado de autoselección por nivel de ingreso tiene lugar.

- Dan preferencia a aquellos estudiantes de la localidad: la proximidad geográfica es usada en la práctica como criterio de selección en prácticamente todos los casos.

- Observan la disposición de la familia del estudiante a comprometerse con la escuela, con su proyecto educativo, sus actividades y sus necesidades. Es importante señalar que, si bien las escuelas están administradas por congregaciones católicas, tanto las escuelas de Fe y Alegría como los colegios en convenio

tienen por política no hacer ninguna discriminación por credo religioso, presentándose casos como el de una escuela de Fe y Alegría que cuenta con casi la mitad de sus estudiantes provenientes de familia de credo evangélico. En las escuelas parroquiales fue difícil encontrar evidencia de cualquier práctica discriminatoria según afiliación religiosa, pero la limitada evidencia disponible impide generalizar una conclusión; probablemente se trata de un panorama diverso, lleno de matices y diversidad en relación a este, tanto como a otros, aspectos.

Es importante dejar anotado que este exceso de demanda es un indicador más bien débil de efectividad educativa, puesto que es ampliamente reconocido que las familias cuentan con relativamente poca información adecuada para juzgar la calidad de los aprendizajes que están teniendo lugar en una escuela. En un mercado con información muy imperfecta, difícilmente pueden producirse decisiones que lleven a un resultado eficiente. Bien puede ser, por ejemplo, que las familias guíen sus decisiones según información acerca de rasgos externos de un colegio, tales como el clima de orden, el aspecto aseado y formal de los uniformes o la respetabilidad que infunde el director o directora, y en ausencia de información acerca de mediciones directas de lo aprendido por los estudiantes u observación de la forma en que se conducen las actividades en las aulas. A esto puede replicarse, a su vez, que características observables tales como orden y limpieza o un determinado clima humano o moral en un centro educativo son cualidades que los padres aprecian como parte de una buena educación para sus hijos, aunque no se traduzcan necesariamente en calificaciones más altas en alguna prueba estandarizada de desempeño. En cualquier caso, no deja de ser un hecho de significación desde el punto de vista de la política pública educativa que, allí donde es posible para familias de bajos ingresos elegir dónde estudian sus hijos, un número significativo elige escuelas de gestión privada.

Por otro lado, la discusión acerca de hasta qué punto, si alguno, las escuelas de gestión privada son relativamente más efectivas que sus contrapartes públicas está lejos de poder ser zanjada para el caso del Perú, en el que la información disponible acerca del desempeño estudiantil según tipo de gestión escolar es escasa. La superioridad de la escuelas privadas en un amplio espectro de indicadores educativos está bien documentada: un estudio elaborado en 1997, por ejemplo, estableció que la tasa de repitencia en las escuelas públicas era cinco veces más grande que la que se encuentra en promedio en las escuelas privadas, y la tasa de deserción 25 por ciento mayor (Saavedra y Felices, 1997). Estas cifras, por desgracia, no distinguen entre escuelas privadas en general –lo que incluye escuelas que atienden a niños del más alto nivel socioeconómico del país- y aquellas que interesan para efectos de este estudio. Vale la pena, no

obstante, pasar revista a la escasa evidencia indirecta disponible circunscrita a la efectividad de las escuelas de gestión privada y financiamiento público.

La principal fuente consiste de estudios acumulados acerca de los resultados educativos de las escuelas de Fe y Alegría. Un estudio del CIDE (1998), produjo la información acerca de resultados de las escuelas de Fe y Alegría, con relación a escuelas públicas comparables, que se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2
Resultados Comparados de Escuelas de Fe y Alegría y Públicas,
Perú (1998)

<i>Nivel de educación primaria</i>	Escuelas FyA	Escuelas Públicas
<i>Tasa de deserción</i>	5.99	13.99
<i>Tasa de repitencia</i>	26.45	33.58
<i>Tasa de progreso oportuno</i>	64.7	41.7

Fuente: CIDE (1998)

La información refleja una consistente superioridad de los resultados de las escuelas de Fe y Alegría con respecto a escuelas que el estudio tomó considerables precauciones en determinar como comparables en cuanto a cercanía, nivel socioeconómico de los estudiantes, número de grados ofrecidos por la escuela y otras variables contextuales relevantes.

Esta conclusión se refuerza si se observa un caso que constituye algo cercano a un experimento natural, a saber, un cierto número de experiencias – en escuelas rurales- en el que Fe y Alegría se ha hecho cargo de escuelas muy degradadas que previamente se encontraban en manos del Estado. Aquí también existe evidencia que los índices de abandono y repetición experimentan mejorías apreciables y consistentes, luego del cambio de administración: desde que Fe y Alegría asumió el control del proceso educativo en varias escuelas rurales, mejoraron los indicadores de resultados. En primer lugar, se elevó el índice de permanencia de las niñas en las escuelas; en especial en los últimos grados de la educación primaria. Entre 1996 y 1999 la participación de las niñas en la matrícula del cuarto grado se elevó en 8 por ciento y en el quinto y sexto grados en 17 por ciento. En segundo lugar, disminuyó el desajuste grado educativo-edad en 9 por ciento en el segundo y quinto grado, 4 por ciento en el tercer grado, 12 por ciento en el cuarto grado y 18 por ciento en el sexto grado. Como se observa en la Tabla 3, en 1996 –cuanto todavía la escuela se encontraba bajo

gestión pública- no había un solo alumno del sexto grado que tuviera la edad normativa recomendada.

Tabla 3
Cambios en las tasas de retención de niñas y en el desajuste grado educativo-edad en escuelas públicas rurales recuperadas por Fe y Alegría

Grado	Retención de niñas en la escuela		Desajuste edad-grado educativo	
	1996	1999	1996	1999
1°	52%	51%	44%	43%
2°	52%	49%	72%	63%
3°	44%	49%	83%	79%
4°	36%	44%	89%	77%
5°	23%	40%	93%	84%
6°	16%	33%	100%	82%

Fuente. Saavedra y Díaz, 2000

Otro indicador del impacto del programa es el que mide la permanencia de los alumnos del sexto grado respecto del primer grado. Mientras que en 1993 fue 15.2 por ciento, en 1997 se elevó al 33 por ciento y en 1999 al 51 por ciento. Si bien este no es estrictamente hablando un experimento controlado, sí sugiere las mejoras que se pueden lograr con la introducción de un modelo organizativo como el de Fe y Alegría aún cuando se cuenten con los mismos estudiantes, similares recursos humanos -en términos de docentes, al menos- y las mismas restricciones ambientales que las que enfrentaban estos planteles cuando eran gestionados por el estado.

A esta evidencia acerca de Fe y Alegría debe sumarse el resultado principal de un reciente proyecto de investigación que intentó acercarse al tema del impacto del ambiente institucional y los incentivos contractuales sobre la conducta y el desempeño de los docentes. En particular, un hallazgo sobresaliente de esta investigación fue el de que los maestros en escuelas de gestión privada se comportaban de manera significativamente diferente de los maestros de las escuelas de gestión pública, y su comportamiento está asociado a patrones de actividad docente que en general se tienen como conducentes a mejores aprendizajes y mejor desempeño escolar de los alumnos (Saavedra y Díaz, 2000a). Estos resultados fueron obtenidos, como es de rigor, luego de controlar el efecto de todas las demás características normalmente consideradas en este tipo de análisis, tales como años de educación del docente, características

socio-económicas de los estudiantes que asisten a la escuela en que enseña, años de experiencia, etc. Notoriamente, el factor que no fue posible controlar para efectos de este análisis fue de la posible auto-selección de los sujetos, esto es, el hecho de que las escuelas privadas atraigan para empezar un tipo diferente de estudiante. Como se dijo, esta es una preocupación algo más que meramente hipotética, dado que el exceso de demanda fuerza a las escuelas de gestión privada a desarrollar criterios de selección.

En suma, si bien la evidencia es en su mayor parte indirecta, existen indicadores de que las escuelas de gestión privada tienden a compararse favorablemente con las de gestión pública en el Perú. El modelo de gestión no solo parece producir la impresión externa de que se tienen escuelas efectivas sino impactos reales en términos de resultados educativos. Esta conclusión, sin embargo, debe ser tomada con extrema precaución hasta que estudios más ambiciosos proporcionen la oportunidad de corroborarla.

Queda además pendiente, en buena medida, la pregunta acerca de los costos. Información acerca de costos comparativos de los sistemas público y privado es todavía más escasa que la disponible acerca de resultados educativos para el caso del Perú. Y de nuevo la poca información existente cubre solamente el caso de la red Fe y Alegría: todas las investigaciones que han mirado a los costos por estudiante de estas escuelas, tanto en el Perú como en otros países de la región encuentran similitud de costos o, en algunos casos, ventajas (esto es, costos por estudiante más bajos) en el caso de las escuelas privadas que atienden poblaciones de bajos niveles de ingreso (CIDE, 1988; Navarro y De la Cruz, 1998; Navarro y González, 1994). Ver el capítulo sobre Venezuela en este mismo libro. Más allá de estas escuelas, y en particular en el caso de los centros educativos de financiación mixta o parroquiales, pueden existir contribuciones familiares que creen diferencias substantivas en los costos unitarios de las escuelas, pero por el momento, en ausencia de información sistemática, es imposible extraer conclusiones firmes.

7. Conclusiones: El papel y las perspectivas de la política pública hacia la educación de gestión privada en el Perú

El cuadro de la política pública hacia la educación de gestión privada en el Perú que se ha presentado en las páginas anteriores es uno de desarticulación,

tareas pendientes y potencial subutilizado. Desarticulación, puesto que ni las variantes principales de la política, ni los mecanismos a través de los cuales esta se pone en funcionamiento parecen responder a una lógica regulatoria o a bien definidos objetivos de política pública, por más que se detecten signos débiles y ocasionales de tales objetivos. Así, el hecho de que el convenio de Fe y Alegría, o las plazas que se financian a las escuelas parroquiales se canalicen con el deliberado propósito de favorecer a los más pobres, representan una clara indicación de que la política de subsidios a escuelas privadas busca favorecer a grupos sociales en desventaja. Pero, no sólo podría preguntarse –y la pregunta no sería válida solamente para Perú, recuérdese que Fe y Alegría funciona en 13 países de América Latina y el Caribe- si la decisión de focalizar el gasto educativo mediante su canalización a través de proveedores privados de educación está fundamentada en un reconocimiento de las ventajas de estos proveedores desde el punto de vista de su costo-efectividad, o la superior habilidad de estos para desarrollar proyectos educativos exitosos en ambientes sociales deteriorados. También debería preguntarse cuáles son los criterios de focalización y racionalidad que se están usando para la distribución de las plazas. O por qué la transferencia toma la forma de pago de plazas docentes. O cómo se verifica que los objetivos de los subsidios estén siendo alcanzados. Ninguna de estas preguntas puede responderse de manera concluyente en el estado actual de la política pública hacia las escuelas de gestión privada en el Perú. La política pública jamás ha alcanzado los niveles de articulación discursiva necesaria para ello, ni cuenta con instrumentos de gestión y evaluación apropiados al efecto.

La desarticulación crea costos. El sistema funciona con elevados costos de transacción que solamente pueden estar resultando en ineficiencia, y que impiden al sistema realizar el potencial de la combinación financiamiento público-gestión privada en educación. Los costos de transacción son poco visibles, pero se expresan en características tales como falta de transparencia y previsibilidad de las reglas de juego y en el debilitamiento de los canales formales para la obtención de recursos a favor de contratos ad hoc continuamente renegociados entre gran número de actores.

Pero estos costos son tanto más considerables cuanto que la evidencia presentada arriba sugiere que los resultados educativos que obtienen las escuelas de gestión privada tienden a ser buenos, y relativamente mejores que los obtenidos por escuelas públicas. Aunque es claro que la oferta de gestión privada de escuelas no sería infinita ni aún bajo un marco regulatorio enteramente favorable, tampoco pueden caber dudas de que bajo mejores reglas de juego aumentaría el número, probablemente de manera considerable, de escuelas que

operarían bajo un modelo de gestión costo-efectivo que parece eludir a la mayoría de las escuelas públicas¹⁴.

Independientemente del debate público-privado en educación, probablemente el elemento más importante del esfuerzo por caracterizar los regímenes de cooperación público-privado en educación en América Latina es el emerger de un modelo de gestión a la vez sencillo y extendido, con variantes menores, entre los colegios privados del país. Este modelo de gestión viene a representar pura y simplemente una combinación de sentido común con ejercicio de la gestión administrativa y pedagógica con constancia y responsabilidad. Rasgos como autonomía en la selección de docentes y atención intensiva a su evaluación, capacitación y desarrollo profesional en general, esfuerzo por desarrollar y mantener buenas relaciones con la comunidad de padres y representantes, implantación de una cultura de evaluación, etc., no vienen extraídos de los más avanzados manuales de ciencia gerencial. No requieren de heroísmo sino de constancia y responsabilidad por las decisiones de cada día (sin que esto deba entenderse como falta de reconocimiento a la decisión personal de muchos de los directivos y maestros de las escuelas de gestión privada de seguir trabajando en los ambientes sociales más adversos y con los niños y jóvenes provenientes de familias en los más bajos niveles de ingreso). Tanto es así, que la pregunta debería ser menos cuál es el secreto o lo especial de las escuelas de gestión privada y mucho más por qué características como las que conforman el “modelo de gestión” no se encuentran con la misma frecuencia e intensidad en escuelas públicas.

Este modelo de gestión en la práctica implica que la estructura de incentivos que encaran los directores, docentes y padres de familia es significativamente diferente en los colegios públicos y aquellos con gestión privada. Mientras que los principales de los que trabajan en el centro educativo público son el Ministerio y las UCES, entes relativamente remotos y con una mermada capacidad supervisora, los docentes dentro del modelo de gestión privada tratan con directores y administradores escolares presentes en el plantel y dispuestos a exigir cumplimiento y a apoyar su desarrollo profesional. Los directores a su vez tienen por principales—en el sentido de la teoría de agencia— a la comunidad y a sus superiores de la congregación religiosa respectiva. Estos entes proporcionan una ética de acción presente en sus representantes en la escuela, y a su vez ejercen una supervisión de la marcha de los colegios a su cargo, pero no disminuyen por

¹⁴ En Chile, la ampliación y consolidación del sistema de subvenciones a escuelas privadas en el marco de un esquema parecido al de los tan debatidos ‘vouchers’ produjo un rápida y muy considerable expansión de la oferta educativa privada.

eso la autonomía y autoridad de la figura del director. Muy al contrario, la refuerzan. No en vano los centros de gestión privada defienden su prerrogativa de elegir el personal docente con el que trabajan, que constituye una de las más claras e importantes atribuciones de los directores de centro. Todo esto contrasta con lo que parece ser la disminuida autoridad de la figura del director en el centro público típico.

En cuanto a las tareas pendientes, la primera debería ser la de introducir algo de dinamismo y objetivos deliberados en lo que hoy es una situación de parálisis o estancamiento de las políticas públicas con relación al apoyo a la educación privada en Perú. Una combinación de alta sensibilidad en la opinión pública para con cualquier intento del estado dirigido a dar mayor espacio a las capacidades no-gubernamentales de gestionar escuelas efectivas a costos relativamente modestos, la no menor complejidad de las relaciones del estado con la Iglesia Católica y probablemente también la incertidumbre respecto a las principales consecuencias de un cambio drástico de política en el ámbito que analizamos ha llevado al Ministerio de Educación a carecer de iniciativas en el ámbito que nos ocupa.

Más en particular, una revisión de los mecanismos de asignación de recursos a las escuelas con gestión privada debería sugerir la necesidad de aumentar y no acotar adicionalmente la autonomía de los planteles, moviendo probablemente el sistema hacia una transferencia en efectivo por estudiante, y abandonando el mecanismo de plazas que crea rigideces y tiene el potencial de entorpecer el funcionamiento adecuado del modelo privado de gestión.

Esta mejora en los márgenes de autonomía debería ir acompañada de una regularización de la normativa, probablemente en la forma de un convenio global –al estilo venezolano– o de reglas de juego generales para el apoyo público a las escuelas privadas –al estilo chileno–, que brindara previsibilidad y disminuyera los costos de transacción y cabildeo del sistema actual.

También de una mejora de los mecanismos de apoyo y supervisión del aparato de estado a las escuelas de gestión privada, que permitiera producir una adecuada rendición de cuentas y maximizar la colaboración y apoyos mutuos entre entes privados y públicos en educación.

Idealmente, un mecanismo rediseñado para gobernar la relación público-privado debería también contar con muchos mejores sistemas de información acerca de calidad, desempeño y condición socio-económica de los alumnos, de forma de contribuir a una mejor focalización de los fondos públicos traspasados a la educación privada.

Finalmente, habría que encarar la pregunta de si conviene o no expandir el tamaño del sector educativo de financiamiento público y gestión privada,

para aprovechar ventajas de calidad, equidad o eficiencia producidas por su modelo de gestión –tomando por un momento estas ventajas como un hecho confirmado, algo que este trabajo sugiere pero no puede aseverar con completa firmeza-. En esto entran consideraciones políticas y sociales mucho más amplias que los temas educativos que son el ámbito propio de este trabajo. Vale la pena, sin embargo, dejar anotado que en el fondo el tema es el de cómo mejorar la educación en el Perú, y si la extensión de un modelo de gestión en el que los intereses de los agentes y principales estén mejor alineados que en aquellos establecimientos escolares en que domina la gestión escolar pública debería ser parte importante de acciones de mejora. Este trabajo concluye con una respuesta afirmativa a esta pregunta: en otras palabras, mejorar la educación en Perú supone –no como único, pero sí como un componente muy importante de reformas e inversiones educativas de varios tipos- mejorar la gestión escolar, entendida como la estructura de incentivos en medio de la que trabajan directores y docentes. El camino a tomar para emprender con éxito esta acción es al menos doble: o bien la extensión de la gestión privada de escuelas públicas, o la transferencia a escuelas de gestión pública de rasgos de autonomía y rendición de cuentas que hoy sólo excepcionalmente se encuentran en el sistema público mientras que sólo excepcionalmente están ausentes en la gestión escolar privada.

Bibliografía

- CIDE. 1998. "Escuelas Fe y Alegría en América Latina: Perú". Abel Monograph Series. U.S. Agency for International Development. Washington, D.C.
- Díaz, Huayte, Farro y Távara. 1995 "La educación Privada en Lima Metropolitana". Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, Informe de Investigación No. 104. Buenos Aires.
- Hanushek, Eric. 1987. "Economics of Education: A slightly jaundiced view". *Journal of Economic Literature*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú. 1997. *Encuesta Nacional de Niveles de Vida*. Lima.
- McLauchlan de Arregui, Patricia. 1994. "Dinámica de la Transformación del Sistema Educativo en el Perú". En *Notas para el Debate*. GRADE. Lima, Perú.
- Ministerio de Educación del Perú. 2001. *Plan Institucional 2001*. Lima.
- Navarro, Juan Carlos y Rosa Amelia González. 1994. "Building public-private cooperation in Venezuela". En Navarro, Juan Carlos (Ed.), *Community Organizations in Latin America*. Inter-American Development Bank-IESA. Washington, DC.
- Navarro, Juan Carlos y Rafael De La Cruz. 1998. "La organización en escuelas privadas, estatales y nacionales en Venezuela". En William Savedoff (Ed.) *La organización marca la diferencia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Pollarolo (1999) "La economía política de las reformas institucionales en el Perú: Los casos de educación, salud y pensiones. Red de Centros de Investigación en Economía Aplicada. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Saavedra, Jaime y Hugo Díaz. 2000 (a) "La carrera de maestros: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño." Red de Centros de Investigación en Economía Aplicada. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Saavedra, Jaime y Hugo Díaz. 2000 (b). "Formas de organización en colegios con financiamiento público y administración mixta en el Perú". Lima, Mimeo.
- Saavedra, Jaime y G. Felices. 1997. "Inversión en la calidad de la educación pública en el Perú y su efecto sobre la fuerza de trabajo y la pobreza". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Universidad del Pacífico, 2001. "Desarrollo de una Estrategia Social para el Perú". Centro de Investigación. Lima, Perú. Mimeo.
- World Bank. 1999. *Peru Education at a Crossroads: Challenges and Opportunities for the 21st Century*. Vol. I Main Report. Vol. II Background Notes and Appendices. December 30, 1999. Washington, DC.

Venezuela

El Caso de las Escuelas Católicas Subvencionadas en al Marco del Convenio con la AVEC

*Gregorio Arévalo / Rosa Amelia González**

El presente estudio de caso en Venezuela está referido al de un grupo de escuelas privadas pertenecientes a la Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC) que gozan de un subsidio oficial administrado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD). Para comprender cabalmente esta experiencia es importante hacer dos aclaraciones: primero, no todas las escuelas privadas asociadas a la AVEC reciben los beneficios del Convenio MECD-AVEC, ya que muchas se financian íntegramente a través del cobro de matrículas (especialmente aquellas dirigidas a los estratos socioeconómicos medio y alto); en general, las escuelas de la AVEC que forman parte del Convenio con el MECD atienden a alumnos provenientes, en su mayor parte, de familias de escasos recursos económicos; segundo, el Convenio MECD-AVEC ampara a escuelas pertenecientes a diferentes organizaciones y grupos religiosos, entre ellos Fe y Alegría. Aunque Fe y Alegría es la institución con más peso dentro del Convenio (con aproximadamente 30 por ciento de la matrícula) y una de las más conocidas a nivel de la opinión pública nacional, no es la única beneficiaria del mismo.

1. Descripción del Sistema Educativo Venezolano y del Modelo Tradicional de las Escuelas Públicas

El sistema educativo venezolano es el resultado de una fuerte intervención del Estado en el desarrollo educativo. El sector se ha regido por un esquema

* Gregorio Arévalo es economista de la División de Finanzas e Infraestructura, Región 1, del BID y Rosa Amelia González es urbanista investigadora del Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA) Caracas, Venezuela.
Tanto la información como las opiniones contenidas en este capítulo son de responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las posiciones oficiales del Banco Interamericano de Desarrollo.

centralizado, caracterizado por el predominio de un solo proyecto educativo y la presencia de controles establecidos por el Ministerio de Educación (ahora Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, MECD) que afectan todos los aspectos de su funcionamiento. Sin embargo, en Venezuela, el MECD nunca ha sido la única instancia de administración directa de los planteles; además de las escuelas de dependencia nacional, administradas directamente por el MECD, siempre han existido escuelas administradas por las gobernaciones de los estados (escuelas de dependencia estatal), escuelas administradas por los municipios (escuelas de dependencia municipal), escuelas administradas por otras instituciones del Estado (escuelas autónomas¹) y escuelas administradas por particulares (escuelas privadas). En el Cuadro 1 se muestra la distribución de los planteles, matrícula y docentes por dependencia para el año escolar 1997-98.

Cuadro 1
Matrícula, planteles y docentes de educación preescolar, básica y
media diversificada y profesional por dependencia
Año escolar 1997-98

Dependencias	Planteles	%	Matrícula	%	Docentes	%
Nacional	8.370	39,8	2.958.476	53,6	172.835	52,0
Estadal	8.115	38,6	1.328.164	24,1	69.116	20,8
Municipal	478	2,2	58.517	1,1	2.847	0,9
Autónoma	495	2,3	117.828	2,1	8.110	2,4
<i>Oficial total</i>	<i>17.458</i>	<i>82,9</i>	<i>4.462.985</i>	<i>80,9</i>	<i>252.908</i>	<i>76,1</i>
Privada	3.588	17,1	1.053.200	19,1	79.284	23,9
TOTAL	21.046	100,0	5.516.185	100,0	332.192	100,0

Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas Educativas, 1999.

A pesar de esta concurrencia de diferentes sistemas educativos, los tres niveles de gobierno administran sus respectivas escuelas bajo las directrices docentes, organizativas y financieras del gobierno nacional a través del MECD. El fuerte control del gobierno central sobre el sistema de producción de políticas y de gestión de servicios homogeneizó la administración pública escolar, de modo que el único espacio de diferenciación respecto a la educación nacional era la educación privada (Navarro y de la Cruz, 1998).

El MECD, consciente de que la magnitud del sistema educativo nacional hace imposible una gestión centralizada eficiente y eficaz, ha emprendido varios

¹ Escuelas de las empresas y otras instituciones del Estado que se crean como parte de los beneficios sociales que se ofrecen a los trabajadores.

intentos de desconcentración, es decir, la creación de delegaciones del Ministerio en distintas zonas del país, con el propósito de realizar ciertas funciones en instancias más cercanas a los usuarios de los servicios. Inicialmente, en 1969, existían ocho zonas educativas; posteriormente, en 1987, la Ley Orgánica de Educación (LOE) creó una zona en cada entidad federal para un total de 23 zonas educativas. Sin embargo, las zonas educativas han sido siempre muy débiles, debido a que nunca se les atribuyeron funciones sustantivas. Las zonas no pueden establecer políticas educativas; no pueden elaborar su propio presupuesto; no tienen flexibilidad para reasignar recursos (dado que no cuentan con información clara de cuánto es asignado a cada plantel); no manejan los recursos para el mantenimiento y dotación de las edificaciones escolares²; ni administran la remuneración de los docentes (actúan sólo como un intermediario para la entrega de los pagos entre la sede del MECD en Caracas y cada plantel). En consecuencia, el funcionamiento de las zonas no ha tenido prácticamente ningún impacto en la disminución del grado de centralismo imperante en el sistema educativo venezolano.

De otro lado, el proceso que sí viene generando cambios en el esquema centralizado del sector educativo es la descentralización que se inició en Venezuela con la elección de gobernadores y alcaldes a partir de diciembre de 1989. Desde esa fecha, se ha incrementado la discrecionalidad regional y local en la toma de decisiones, particularmente en lo relacionado con la entrega de servicios sociales de salud y, en menor medida, educación; algunos de los nuevos mandatarios regionales y locales incluyeron en sus programas de gobierno proyectos específicos para transformar el sistema educativo de sus jurisdicciones y mejorar la calidad de la educación ofrecida en los planteles de su dependencia. De allí han surgido proyectos educativos regionales y locales que constituyen referencias importantes de logros en la transformaciones del sistema.

Con el fin de profundizar el proceso de descentralización en el sector educativo se diseñó, en 1996, el Proyecto de Reestructuración y Descentralización del Sistema Educativo (PROREDES), mediante el cual se intentaba instrumentar un nuevo esquema de organización y funcionamiento del sistema. El proyecto concebía transformar al MECD en un ente rector, y planteaba la transferencia a las gobernaciones de los planteles, nómina de docentes y competencias para administrar el presupuesto, bienes y personal; también

² La responsabilidad en materia de construcción, ampliación, mantenimiento y dotación de las edificaciones escolares recae en una entidad nacional adscrita al MECD: la Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE).

contemplaba la transferencia de algunas competencias específicas a las escuelas. Debido a la falta de voluntad política del nivel central, los avances logrados por el proyecto han sido muy modestos, e incluyen la firma de los convenios para la transferencia de los servicios en tan solo tres estados (Aragua, Lara y Nueva Esparta), así como algunas iniciativas de reestructuración de las Zonas Educativas (dependencias desconcentradas del MECD) y Secretarías de Educación de las Gobernaciones, con el fin de unificar estas dos instancias, en preparación para una eventual transferencia de competencias.

Con el advenimiento de la actual administración del Presidente Chávez (que se inició en 1999), se suspendió el proceso de descentralización del sistema educativo y no se percibe ninguna señal que augure su continuidad en el corto o mediano plazo.

En términos muy generales, la organización industrial del sistema educativo público en Venezuela se puede caracterizar de la siguiente manera (Bruni Celli y otros, 1999):

1. Las políticas generales del sistema son establecidas por el Ejecutivo Nacional; las demás instancias de administración (estadales y municipales) definen e instrumentan sus políticas y proyectos particulares.

2. Existe una base normativa común que rige la estructura y administración del sistema educativo y que determina algunas de las características que toman los contratos de trabajo en todos los sistemas oficiales de administración escolar (nacional, estadales y municipales).

3. Los docentes de los distintos sistemas oficiales de administración escolar (nacional, estadales y municipales) negocian los contratos colectivos de forma separada e independiente con sus respectivas instancias de administración (Ministerio de Educación, gobernaciones o alcaldías). En la mayoría de los sistemas estadales y municipales, la base de referencia para la negociación es el contrato colectivo de los docentes de dependencia nacional.

4. Según la legislación que rige en la actualidad, la supervisión es única, de modo que le corresponde al Sistema de Supervisión Nacional el seguimiento del proceso educativo en todas las dependencias oficiales y privadas, así como velar por el cumplimiento de los planes y programas de estudio, que también son definidos por el Ejecutivo Nacional. Adicionalmente, existen sistemas de supervisión propios de los sistemas estadales y municipales.

5. El ingreso, clasificación y ascenso de los docentes se rige por lo establecido en el Reglamento de Ejercicio de la Profesión Docente (REPD, 1991) en todos los sistemas oficiales (nacional, estadales y municipales), pero la organización y control de estos procesos es administrado de manera

separada por cada uno de los tres sistemas oficiales. El Ejecutivo Nacional conserva la función de instancia máxima de apelaciones para todos los sistemas oficiales en las figuras del Ministerio de Educación y la Junta Calificadora Nacional.

6. El financiamiento de las escuelas oficiales proviene de sus propias instancias de administración; sin embargo, se observan casos frecuentes de subsidios cruzados entre sistemas (por ejemplo, la planta docente de una escuela nacional puede incluir docentes de dependencias estatales o municipales y viceversa). Las escuelas oficiales pueden recibir donaciones en dinero o en especie, las cuales suelen canalizarse a través de Asociaciones Civiles de padres y maestros. En años recientes se han desarrollado distintos mecanismos a través de los cuales las escuelas oficiales reciben aportes, principalmente del gobierno nacional (a veces con financiamiento de préstamos multilaterales), para el desarrollo de proyectos específicos.

7. En ninguno de los planteles nacionales los directivos y miembros de las comunidades educativas tienen competencia para incidir en los procesos de ingreso y ascenso del personal docente o en el régimen disciplinario. El director del plantel sólo está autorizado para aplicar sanciones a faltas leves que den lugar a sanciones verbales o escritas, y para instruir los expedientes, especialmente en las fases iniciales.

8. En las escuelas nacionales los directivos o miembros de las comunidades educativas tampoco tienen competencia para tomar decisiones sobre la asignación del presupuesto de la escuela. La distribución de los gastos es responsabilidad exclusiva del MECD, y sólo existe discrecionalidad a nivel de la escuela para administrar los recursos que provienen de las donaciones en dinero o especie que se canalizan a través de las Asociaciones Civiles de padres y maestros.

2. Descripción del Modelo de las Escuelas Católicas Subvencionadas (AVEC) y del Modelo de Fe y Alegría

En Venezuela, las escuelas privadas se dividen entre aquellas que obtienen todo su financiamiento de los aportes de los usuarios (escuelas no subvencionadas) y aquellas cuyos gastos operativos son subvencionados parcial o totalmente por el Estado. Estas últimas son en su mayoría escuelas católicas

adscritas a la Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC)³, la cual recibe un monto global del Ministerio de Educación destinado a financiar los déficits de funcionamiento de las escuelas asociadas amparadas por el Convenio MECD-AVEC. Muchas escuelas católicas reciben también subvenciones en especie mediante la presencia de docentes de nómina nacional o estatal en sus planteles.

Durante el año 2000 el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes tenía previsto otorgar subsidios a la educación privada por un monto de 96,5 millardos de bolívares (Bs. 96.521.550.504). De ese total, 80,9 millardos de bolívares (Bs. 80.912.100.000) corresponden al Convenio MECD-AVEC; esto significa que las subvenciones a las escuelas católicas asociadas en la AVEC y amparadas por el Convenio representan el 83,83% de los recursos que otorga el MECD a la educación privada.

El Convenio MECD-AVEC

El Convenio MECD-AVEC tiene su base legal en el Decreto N° 722 de 1990, mediante el cual se aprobó el *Reglamento sobre el otorgamiento de subvenciones a los planteles privados inscritos en el Ministerio de Educación*. El mencionado reglamento establece una serie de normas que regulan la contribución del Estado al sostenimiento de la educación privada, mediante subvenciones a personas jurídicas sin fines de lucro, cuyo objeto sea la promoción de la educación y del sistema educativo.

El Convenio MECD-AVEC está dirigido a:

1. Planteles de:

- *Educación gratuita*: suministran servicios educativos sin aportación alguna por parte de padres o representantes de los alumnos inscritos
- *Especial interés público*: ofrecen educación para formar recursos humanos en diversas áreas de educación técnica, agropecuaria en escuelas granja, media diversificada y técnica, técnico medio (con programas aprobados por el MECD)
- *Pensión insuficiente*: aquellos cuyos ingresos sólo cubren hasta el 85% de los gastos necesarios para su adecuado funcionamiento. En este caso los

³ La AVEC, fundada en 1945, se define como una asociación civil sin fines de lucro, dedicada a la educación y la cultura, sin afiliación política, abierta al diálogo y al servicio de la comunidad nacional y la Iglesia. Forma parte de la Confederación Interamericana de Educación Católica (CIEC) y la Oficina Internacional de Educación Católica (OIEC). En 1999 la AVEC agrupaba a un total de 705 planteles, de los cuales 556 (78,9%) gozaban de los beneficios del Convenio MECD-AVEC.

planteles se acogen a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 2° de la Resolución N° 1.306 de fecha 19/08/1996, por la cual se establece el sistema de “cuotas voluntarias” para ayudar a cubrir los gastos de funcionamiento, considerando la situación de disponibilidad económica de las familias, recibiendo especialmente a los alumnos más necesitados.

2. Instituciones afiliadas:

- *Fe y Alegría, Centro de Apoyo al Maestro*: cumplen la tarea de la organización y orientación del servicio complementario de apoyo a la formación permanente de los docentes

- *Proyecto de educación de adultos*, a través del sistema del Instituto Radiofónico Fe y Alegría (IRFA)

- *Proyecto de “Atención a la Comunidad”*, dirigido a la juventud entre 15 y 24 años de edad que abandonó la educación formal y se encuentra desempleada y sin capacitación laboral. Funciona con talleres de educación para el trabajo en áreas; se imparte también formación en lecto-escritura, habilidad numérica y autoestima, entre otros.

3. Oficina de Coordinación y Control del Convenio: es una estructura organizada por departamentos, encargada de la ejecución del Convenio.

A continuación se presenta un resumen de algunas normas contenidas en el Reglamento, con el propósito de facilitar la comprensión de la naturaleza del Convenio MECD-AVEC:

- Las subvenciones no podrán ser destinadas al pago de servicios cuyos costos sean superiores a los de los planteles oficiales (*Artículo 2°*).

- Solamente se otorgarán subvenciones permanentes a (*Artículo 3°*):

1. Planteles de educación gratuita

2. Planteles de especial interés público

3. Planteles de pensión insuficiente

- Las subvenciones ocasionales tienen por finalidad contribuir al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, a la ejecución de programas de investigación o extensión científica, tecnológica o cultural de interés para el Estado (*Artículo 5°*).

- El Ministerio deberá celebrar convenios escritos con el respectivo plantel, en el cual se fijarán las obligaciones específicas que habrán de cumplir los beneficiarios (*Artículo 5°*).

- La solicitud de subvención deberá estar acompañada del informe presupuestario, el balance de ingresos y gastos debidamente especificado y las solvencias del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y del Impuesto Sobre la Renta (*Artículo 8°*).

- El plantel subvencionado quedará sometido a la inspección de su administración y a la supervisión docente que el Ministerio juzgue conveniente (*Artículo 9º*).

- La subvención de los planteles privados podrá ser canalizada a través de asociaciones civiles y otras personas jurídicas sin fines de lucro que agrupen en su seno a planteles privados inscritos en el Ministerio de Educación y que de acuerdo a su acta constitutiva y estatutos sociales, tengan capacidad para presentarlos (*Artículo 14º*).

- Las asociaciones civiles y otras personas jurídicas sin fines de lucro presentarán, en forma global, al Ministerio de Educación la solicitud de subvención para los planteles afiliados a ellas, que hayan manifestado su voluntad de acogerse al respectivo convenio (*Artículo 15º*).

- La asociación civil o persona sin fines de lucro respectiva garantizará que los fondos de la subvención serán destinados a cubrir los gastos necesarios para el adecuado funcionamiento de sus planteles afiliados que se hayan acogido al convenio suscrito entre el Ministerio de Educación y dicha entidad. En tal sentido, deberá controlar y fiscalizar el destino que le den sus afiliados a los aportes que reciban (*Artículo 17º*).

- Los acuerdos que se celebren con asociaciones civiles y otras entidades sin fines de lucro tendrán originalmente un carácter experimental y no podrán exceder del término de un (1) año, lapso en el cual, el Ministerio evaluará los resultados obtenidos en la ejecución de los mismos, a fin de determinar la conveniencia de proseguir con estos acuerdos (*Artículo 21º*).

- Las asociaciones civiles y otras personas jurídicas deberán remitir al Ministerio de Educación una relación anual de los aportes públicos y privados percibidos y del destino que le den a los mismos (*Artículo 22º*).

Es importante destacar que el apoyo financiero del Estado venezolano a la educación privada, y en particular a la educación católica, data de muchos años antes de la promulgación del Decreto 722. Sin embargo, anteriormente las organizaciones interesadas en obtener subsidios del Estado debían negociar cada año los términos de la ayuda, sin ninguna garantía de su obtención, ni certidumbre respecto al monto de la subvención. A partir de 1990, se institucionaliza la relación entre el Ministerio de Educación y los planteles privados beneficiarios del subsidio gubernamental, entre ellos, los planteles asociados a la AVEC.

En el Cuadro 2 se muestra la distribución de la matrícula de los planteles afiliados a la AVEC. Se discrimina la matrícula correspondiente a los planteles que participan del Convenio MECD-AVEC y la matrícula del resto de las escuelas afiliadas no subvencionadas.

Cuadro 2
Matrícula por niveles educativos de los planteles afiliados a la AVEC
Año escolar 1998-1999

	Pre-escolar	Básica	Media Diversificada	Profesional	Otros	Total	%
Convenio	32.731	285.074	30.249	2.133	3.592	353.779	79
No Convenio	10.636	65.949	11.897	181	6.822	95.485	21
TOTAL	43.367	351.023	42.146	2.314	10.414	449.264	100

Fuente: AVEC, Boletín Estadístico Anual, Año 1998-1999.

Como puede apreciarse en el cuadro, los planteles que participan en el Convenio MECD-AVEC representan cerca del ochenta por ciento de la matrícula total de las escuelas afiliadas. Para gozar de los beneficios del Convenio los planteles deben estar inscritos en el MECD y manifestar su deseo de acogerse libremente al mismo; entre la AVEC y los planteles participantes no media ningún contrato formal. Sin embargo, los planteles participantes deben cumplir con los procedimientos legales, administrativos y pedagógicos pautados por la AVEC y cumplir con los requisitos de su supervisión.

En el Cuadro 3 se muestra que la participación relativa de la AVEC en el sistema educativo venezolano representa menos del diez por ciento del sistema oficial, poco más del cuarenta por ciento del sistema privado y cerca del ocho por ciento del sistema educativo como un todo.

Cuadro 3
Matrícula por niveles educativos y sistemas escolares
Año escolar 1997-1998

	Oficial(1)	Privado (2)	TOTAL (3)	AVEC	% sobre (1)	% sobre (2)	% sobre (3)
Pre-escolar	613.765	145.607	759.372	42.309	6,9	29,1	5,6
Básica	3.597.282	770.575	4.367.857	344.506	9,6	44,7	7,9
Media Diversificada y Profesional	251.938	137.018	388.956	44.158	17,5	32,2	11,4
TOTAL	4.462.985	1.053.200	5.516.185	430.973	9,7	40,9	7,8

Fuente: AVEC, Informe Año 1999.

Desde 1990, la AVEC ha suscrito anualmente convenios con el MECD que han cubierto los déficits de funcionamiento de los planteles afiliados que manifestaron su voluntad de acogerse al convenio y reúnen las condiciones necesarias para ello.

La estructura de financiamiento de los planteles de la AVEC que participan en el Convenio se presenta en el Cuadro 4, donde se discriminan los aportes del Estado, los padres y representantes y los propios planteles e instituciones afiliadas.

Cuadro 4
Estructura de financiamiento de los planteles de la AVEC que participan en el Convenio
Período 1995-2000 (millones de bolívares corrientes)

	Aporte del Estado	%	Ingresos propios				TOTAL
			Planteles	%	Instituciones	%	
1995	15.742	92,4	1.224	7,2	71	0,4	17.037
1996	23.262	92,2	1.877	7,5	84	0,3	25.223
1997	55.950	93,9	3.529	5,9	122	0,2	59.601
1998	76.946	94,2	4.658	5,7	120	0,1	81.724
1999	76.472	91,4	7.154	8,5	73	0,1	83.699
2000	80.912	84,1	15.175	15,8	89	0,1	96.176

Fuente: AVEC, Informe del Convenio MECD-AVEC, Años 1995-2000.

Como puede apreciarse, a partir de 1999 se produce una reducción en la participación relativa de los aportes del Estado al financiamiento de los planteles de la AVEC, disminución que se acentuó significativamente en el año 2000.

El caso de la red escolar Fe y Alegría

Entre los planteles e instituciones afiliadas a la AVEC se destaca la red escolar Fe y Alegría. Esta es una institución de carácter religioso dedicada principalmente a la prestación del servicio educativo a la población de bajos ingresos. Su lema refleja esta filosofía: *“Fe y Alegría comienza donde termina el asfalto”*. Sus actividades se iniciaron en Venezuela en 1955 por iniciativa del sacerdote jesuita José María Vélaz, como uno de los programas de acción social que adelantaba conjuntamente con un grupo de estudiantes de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Desde entonces, su ámbito de acción se ha extendido por varios países de América Latina, donde también ha adquirido una presencia importante.

Fe y Alegría concentra su actividad en el sistema de educación formal, en el nivel de educación básica; sin embargo, ha logrado transformar sus escuelas en verdaderos centros comunales y de servicios sociales, lo que las destaca en

las zonas donde operan. Como se puede observar en el Cuadro 5, proporciona educación a un 25% de los niños matriculados en los planteles afiliados a la AVEC.

Cuadro 5
Matrícula por niveles educativos en las escuelas afiliadas a la AVEC y Fe y Alegría Año escolar 1998-1999

	Pre-escolar	Básica	Media Diversificada	Otros	Total	%
Convenio <i>Fe y Alegría</i>	32.731 <i>8.897</i>	285.074 <i>71.935</i>	30.249 <i>3.719</i>	5.725 <i>29.860</i>	353.779 <i>114.411</i>	79 <i>25</i>
No Convenio	10.636	65.949	11.897	7.003	95.485	21
TOTAL	43.367	351.023	42.146	12.728	449.264	100

Fuente: AVEC, Boletín Estadístico Anual 1998-1999.

El financiamiento de Fe y Alegría se logra mediante aportes del Estado y de la sociedad civil. La cuantificación en términos monetarios no es sencilla, ya que existe un importante trabajo voluntario de alumnos, representantes y comunidades cuyo valor no ha sido calculado; tampoco se ha efectuado una estimación confiable del valor de la estructura física y los equipamientos de las instalaciones escolares, aportados privadamente. En el Cuadro 6 se presenta la estructura de financiamiento de la institución para el año 1999.

Cuadro 6
Estructura de financiamiento de Fe y Alegría
Año 1999
(millones de bolívares)

	Monto total	%
Aporte del Estado	21.297	92,2
Aporte de las comunidades	1.795	7,8
TOTAL aportes	23.092	100,0

Fuente: Fe y Alegría, Memoria 1999.

Los rasgos más saltantes del modelo Fe y Alegría son los siguientes (González, 1998; Navarro y González, 1994):

1. Se trata de una *organización descentralizada*, integrada por tres niveles:

Dirección general: es la responsable de los aspectos estratégicos de planificación, financiamiento, evaluación y supervisión de las actividades de la red.

Direcciones zonales: interpretan y transmiten a los centros educativos los planes y metas a alcanzar en un período determinado; asesoran a las escuelas en la formulación de sus proyectos educativos y en la planificación de las estrategias para la obtención de los recursos económicos y humanos necesarios; supervisan el desempeño de los planteles.

Centros educativos (planteles): son las unidades operativas del sistema. Tienen autonomía para interpretar las pautas y lineamientos de política provenientes de los niveles superiores y llevarlos a la práctica en un proyecto educativo propio. Administran su personal y participan en las decisiones de asignación de los recursos financieros.

Esta estructura -única en el sector educativo venezolano- hace posible un sano equilibrio entre centralización y descentralización. Si bien cada nivel es relativamente autónomo en sus funciones, los superiores están siempre vigilantes de que respeten y cumplan ciertas pautas comunes, que son las que confieren unidad y coherencia a la institución.

2. *Autonomía de plantel:* en los planteles de Fe y Alegría el equipo directivo está en capacidad de desempeñar las siguientes funciones:

a. Contratar a los docentes y recomendar su eventual desincorporación. Para contratar docentes pueden realizar el proceso de reclutamiento de manera directa o recurrir a la "bolsa de trabajo" que elaboran las direcciones zonales de Fe y Alegría

b. Evaluar a los docentes y proponer los reconocimientos o sanciones correspondientes

c. Participar en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos financieros y realizar actividades de levantamiento de fondos. Los planteles pueden quedarse con el 50 por ciento del producto de la Rifa Anual de Fe y Alegría para financiar proyectos especiales de infraestructura y/o dotación; también pueden realizar gestiones para el financiamiento de sus propios proyectos ante patrocinadores potenciales.

Tal y como se desprende de este listado de funciones, el equipo directivo de los planteles de Fe y Alegría goza de gran autonomía; sin embargo, tan importante como la autonomía es el acompañamiento y asesoramiento permanente que reciben de las Direcciones Zonales y de la Dirección General. Esta es una fortaleza que no está presente en el resto de los planteles privados beneficiarios del Convenio MECD-AVEC.

3. *Claridad de objetivos*: en cada escuela existe un proyecto de plantel; esto es, un objetivo común que mueve a todos los actores y no cada individuo siguiendo su propia agenda. Además, no se trata de un proyecto decidido unilateralmente por los directivos, sino de una visión compartida por el colectivo.

4. *Formación de gerentes*: la institución realiza constantemente esfuerzos por formar sus cuadros directivos, con el propósito de asegurar ciertas características:

- a. Identificación con la institución
- b. Capacidad de organización y liderazgo
- c. Cercanía al resto del personal
- d. Buena comprensión del hecho pedagógico
- e. Buena administración

Los esfuerzos de formación incluyen la participación de los directivos en cursos y programas, así como el entrenamiento en el trabajo (“aprender haciendo”).

5. *Interés permanente en el mejoramiento y profesionalización de los docentes*: ello ha conducido a la organización a internalizar esta función, creando en 1991 el Centro de Formación Padre Joaquín. Este centro, gracias a un convenio con la Universidad Simón Rodríguez, ofrece un programa de licenciatura especialmente diseñado para atender las necesidades de formación de Fe y Alegría.

6. Fuerte vinculación entre las comunidades y los centros educativos: un objetivo explícito de Fe y Alegría desde sus inicios ha sido trascender el ámbito educativo formal, transformando sus escuelas en verdaderos centros comunitarios y de servicios sociales. La acción social se canaliza mediante un proyecto denominado Familia-Escuela-Comunidad (FEC), que incluye programas de salud (dispensarios médicos), nutrición (desayunos y meriendas escolares), cooperativas (cooperativas escolares, unidades de consumo, panaderías populares), desarrollo (microempresas, clínicas jurídicas y cursos de formación en diferentes áreas), retiros y convivencias. El proyecto FEC busca consolidar en cada centro un equipo promotor integrado como mínimo por un miembro del equipo directivo, un docente y uno o varios representantes de la comunidad.

Una ventaja de la existencia de este tipo de programas es que las comunidades se convierten en los principales guardianes de estas escuelas que, a diferencia de lo que ocurre con otros planteles, rara vez son objeto de vandalismo y saqueos, independientemente de lo que suceda en su entorno.

7. *Replicabilidad del modelo*: uno de los atractivos más importantes del modelo Fe y Alegría es la posibilidad de su reproducción como alternativa de prestación de servicios educativos a sectores sociales en condición de pobreza. A la fecha, Fe y Alegría ha fundado redes similares a la de Venezuela (aunque de menor dimensión) en otros doce países latinoamericanos.

3. El Problema Agente Principal en las Escuelas Públicas Tradicionales vs. las Escuelas Católicas Subvencionadas del Convenio AVEC.

Una forma de conceptualizar la provisión de educación desde el punto de vista del problema entre agente y principal, es a través de la relación entre el Estado, que actúa como principal, y las escuelas o el sistema educativo, que actúa como agente. Una forma alternativa de conceptualizar la provisión del servicio educativo es mediante la relación entre la escuela actuando como principal y los maestros como agente. A continuación se hace una discusión de los principales elementos que caracterizan a estas dos aproximaciones a la relación agente-principal en el caso venezolano.

La relación entre el principal/Estado y el agente/escuelas

Al examinar esta relación en el ámbito de las escuelas administradas centralizadamente por el MECD y compararla con lo que ocurre en el ámbito de las escuelas administradas privadamente con financiamiento público, es posible identificar algunas diferencias fundamentales:

- El contrato que se establece entre el Estado y las escuelas públicas nacionales podría calificarse como *incondicional*. El financiamiento de las escuelas está garantizado, siempre que el MECD cuente con la disponibilidad presupuestaria. Por otro lado, los fondos se transfieren por “partidas”, es decir, por los distintos rubros en que se clasifica cada tipo de gasto (personal, materiales, servicios, etc.), según una nómina nacional. En ningún momento se calcula la sumatoria de los montos transferidos a cada escuela por concepto de las diferentes partidas; en consecuencia, el MECD desconoce cuál es el costo de funcionamiento de sus propias escuelas.

Por su parte, el contrato que se establece entre el Estado y las escuelas privadas subvencionadas es de tipo *condicional*. Los planteles privados están obligados a rendir periódicamente cuentas sobre la utilización de los fondos transferidos, y la AVEC debe presentar un informe anual de su gestión; de no darse cumplimiento a estos requerimientos, el MECD puede suspender la subvención o no renovar el convenio para el siguiente año. Sin embargo, el contrato MECD-AVEC no especifica cuáles son los resultados que los planteles subvencionados deben alcanzar; el financiamiento se otorga sobre la base del monto de los insumos utilizados en la producción del servicio, lo cual, además de no introducir incentivos a una mayor eficiencia en la provisión del servicio, es probablemente reflejo de la escasa capacidad del MECD para monitorear aspectos más sustantivos de la gestión escolar.

En resumen, el financiamiento de las escuelas públicas nacionales es una suerte de “derecho adquirido”, mientras que las escuelas privadas deben probar continuamente -con las limitaciones antes mencionadas- que son merecedoras de la subvención pública.

- En términos de monitoreo y supervisión también existen diferencias fundamentales. En las escuelas nacionales, las tareas de supervisión están a cargo de las Zonas Educativas, las cuales cuentan con una nómina de supervisores cuya responsabilidad es visitar frecuentemente los planteles y ofrecer apoyo técnico-pedagógico a los docentes en el aula. En la práctica, sin embargo, suele ocurrir que tales visitas no se realizan con la periodicidad necesaria porque, por ejemplo, los supervisores no reciben viáticos para movilización ni tienen vehículos a su disposición. Otra de las razones por las cuales los supervisores no visitan regularmente las escuelas, es porque la carga de trabajo entre ellos está desigualmente distribuida: mientras algunos están sobrecargados de trabajo, otros se mantienen estacionados en las oficinas de la Zona Educativa o los distritos escolares. En suma, los supervisores se limitan a visitar ocasionalmente las escuelas oficiales –o a llamar telefónicamente a los directores– y a solicitar y recoger estadísticas y otros documentos (Navarro y de la Cruz, 1998).

En las escuelas privadas subvencionadas existe, por el contrario, una supervisión constante. Cada plantel recibe dos veces al año la visita de un supervisor de la AVEC para evaluar tanto los aspectos académicos (planes, horarios, nómina de personal, titulación, clasificación de los docentes), como los aspectos administrativos (destino de los fondos del convenio, soportes de los gastos, aportes patronales, reservas para el pago de las prestaciones sociales). Se elabora un expediente de cada escuela, en el cual la AVEC compila la información recopilada, para luego analizarla y contrastarla con la realidad del plantel. También se proporciona asistencia técnico-pedagógica a través de la Escuela de Formación.

En el caso de Fe y Alegría, la casa matriz de la institución constituye una instancia de supervisión y asistencia adicional. A través de su sistema descentralizado en direcciones zonales, cada dependencia regional interpreta y transmite a los centros educativos los planes y las metas propuestas para un período determinado, asesora y supervisa a las escuelas en la formulación y ejecución de sus proyectos educativos y en la planificación de sus actividades y estrategias.

- En ambos casos, los contratos entre el Estado/ principal y las escuelas/ agentes no introducen incentivos a una mayor eficiencia en la provisión del servicio, ni tienen en cuenta las preferencias de los demandantes como lo haría un sistema de *vouchers*. La oferta de las escuelas privadas subvencionadas es limitada, de modo que los demandantes no tienen posibilidad de una libre elección.

La relación entre el principal/escuela y los maestros/agentes

Para comprender esta relación, es importante identificar la estructura de incentivos que enfrentan los maestros en el ámbito de las escuelas administradas centralizadamente por el MECD y en el ámbito de las escuelas privadas con financiamiento público (Bruni Celli y otros, 1999):

1. La *disciplina laboral* aplicada en la escuela constituye el primer elemento que puede afectar la conducta del docente. De acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada a los docentes, se construyó un índice de disciplina de rango 0 (poca disciplina) a 4 (mucho disciplina). La máxima disciplina se encontró en las escuelas privadas no subvencionadas (1,66), la mínima en las escuelas nacionales (1,18). Las escuelas privadas subvencionadas tienen un clima disciplinario intermedio (1,43).

2. También se construyó con base en la encuesta un índice de apreciación del *ambiente de trabajo* (Cuadro 7):

Cuadro 7

Apreciación del ambiente de trabajo por parte de los docentes (escala 1-5)

	Escuelas nacionales	Escuelas privadas subvencionadas	Escuelas privadas no subvencionadas
Maestro con suficiente libertad pedagógica	3,92	4,09	4,50
Director solicita opinión de los docentes	3,68	3,75	3,90
Se cuenta con apoyo de instancia superior	3,32	3,85	3,96
Director aporta para mejorar prácticas pedagógicas	2,59	2,59	2,39
Padres coinciden con maestros	3,67	4,03	4,06
Maestros agobiados por problemas salariales	3,20	2,50	2,37
Mucho conflicto en la escuela	2,61	2,04	1,87
Mucha inherencia política en la escuela	2,19	1,83	1,73
Director estimula y reconoce	3,51	3,74	4,01
Director es líder	3,43	3,55	3,91
Índice apreciación ambiente de trabajo	3,49	3,81	4,00

Fuente: Bruni Celli y otros, 1999.

Es importante destacar que los maestros de las escuelas privadas subvencionadas son los que perciben los salarios más bajos de todo el sistema educativo venezolano; sin embargo, su apreciación del ambiente de trabajo es mejor que la de los maestros de las escuelas nacionales.

3. En lo relativo a la apreciación del *contrato de trabajo*, la situación observada es la siguiente: la presencia de un *sistema competitivo* (evaluación por mérito) asociado con normas de ascenso y la escala salarial, combinado con un *sistema de sanciones* (régimen disciplinario), en las escuelas privadas no subvencionadas; un sistema más centrado en sueldos, beneficios y jubilaciones con base en un *proceso normado* de ascensos en las escuelas oficiales; una situación intermedia en las escuelas privadas subvencionadas.

4. Otro elemento importante es la *identidad del principal*, que puede identificarse como la instancia a la cual acuden los docentes para resolver problemas de trabajo (Cuadro 8):

Cuadro 8
Instancia a la cual acuden los docentes para resolver problemas de
trabajo (escala 0-1)

	Escuelas nacionales	Escuelas privadas subvencionadas	Escuelas privadas no subvencionadas
Director de la escuela	0,19	0,21	0,19
Subdirector de la escuela	0,13	0,15	0,14
Director de la Zona Educativa	0,13	0,08	0,08
Supervisor de sector	0,12	0,08	0,08
Coordinador de área	0,08	0,15	0,13
Representante sindical	0,08	0,05	0,05
Asociación de padres	0,05	0,06	0,07
Propietario de la escuela	0,03	0,06	0,08
Secretario de educación del estado	0,08	0,06	0,06
Dirección de educación del municipio	0,07	0,05	0,05
Otro funcionario de la región	0,03	0,03	0,02
Otro	0,02	0,03	0,03

Fuente: Bruni Celli y otros, 1999.

Los docentes de las escuelas privadas suelen acudir a *actores internos*: director, subdirector, coordinador. Los docentes de las escuelas oficiales reparten su identificación entre los *actores internos e instancias externas* tales como la Dirección de la Zona Educativa, el supervisor de sector o el representante sindical; ello refleja la falta de poder del director y el carácter difuso del principal en las escuelas oficiales.

5. La relación subjetiva del docente con la escuela, más allá de la norma escrita, constituye su *contrato informal*. Se construyó un índice con base en 15 ítems en la escala de Likert, destinado a medir la posición de los docentes en un continuo, donde 5 es el valor más alto, referido a la asunción de compromisos más allá de la letra formal, y 1 es el valor más bajo, relacionado con el sentimiento de “derechos adquiridos”. El grado de compromiso de los docentes es bastante alto, aún en las escuelas nacionales (3,945); en las escuelas privadas subvencionadas es todavía mayor (4,03).

El análisis anterior muestra que, en términos generales, se observa siempre el mismo patrón: los maestros de las escuelas nacionales son los que enfrentan incentivos adversos al rendimiento, mientras los docentes de las escuelas privadas no subvencionadas enfrentan incentivos que promueven el buen desempeño; los maestros de las escuelas privadas subvencionadas experimentan una situación intermedia.

4. Resultados y Logros de las Escuelas Públicas Tradicionales vs. las Escuelas Católicas Subvencionadas

Las mediciones disponibles de la calidad de la educación en Venezuela no son completas. Todas provienen de estudios parciales, realizados con distintos propósitos por investigadores e instituciones vinculadas al sector educativo. Con excepción de la Prueba de Aptitud Académica que deben realizar los egresados del ciclo diversificado que desean ingresar a la universidad, en el país no se aplica a los estudiantes ninguna prueba de habilidades o conocimientos en forma estandarizada.

Un denominador común de todos los estudios es la superioridad de las escuelas privadas (subvencionadas o no subvencionadas) sobre las públicas, independientemente del nivel de gasto por alumno, que en muchos casos resulta ser menor en las escuelas privadas subvencionadas que en las escuelas oficiales. Estas últimas muestran resultados que apenas pueden calificarse como moderadamente satisfactorios. Entre los factores a los cuales se atribuyen estos resultados se encuentran la poca efectividad de los maestros, serios problemas de gerencia de las escuelas, e importantes distorsiones en la asignación del gasto educativo al interior del sector público.

Algunas comparaciones entre las escuelas públicas nacionales y las escuelas de Fe y Alegría

Aunque la ausencia de pruebas estandarizadas de rendimiento escolar no permite determinar cómo se comparan los resultados de las escuelas de Fe y Alegría con los planteles oficiales, el interés que ha despertado este modelo entre quienes buscan una salida a la grave crisis del sistema educativo venezolano, ha llevado a algunos investigadores a intentar algún tipo de medición de los resultados académicos de la red.

En 1993, un trabajo realizado por el Centro de Investigaciones Culturales y Educativas (CICE) comparó el desempeño escolar de una muestra seleccionada de planteles pertenecientes a tres redes: Fe y Alegría, las escuelas oficiales del MECD y las escuelas municipales del Area Metropolitana de Caracas. En términos generales, los resultados de las tres redes no mostraron diferencias significativas; sin embargo, deben destacarse algunos aspectos con relación a los planteles de Fe y Alegría (CICE,1993):

- Aunque la prueba de conocimientos en matemáticas mostró resultados “promedio” muy parejos para los tres sistemas (Fe y Alegría: 5,16; escuelas nacionales: 5,23; escuelas municipales: 5,41), de los 27 alumnos que aprobaron la prueba –sobre un total de más de mil, 24 (el 89%) pertenecían a los planteles de Fe y Alegría.

- Los resultados de la prueba de comprensión lectora fueron favorables a Fe y Alegría, con una media de 10,41 puntos. Las escuelas nacionales promediaron 8,40 puntos, mientras que las municipales obtuvieron sólo 6,38 puntos.

Más recientemente, otro estudio (Navarro y de la Cruz, 1998) comparó los resultados y la organización de tres sistemas educativos en el Estado Mérida: las escuelas dependientes del Ministerio de Educación, el Proyecto de las Escuelas Integrales de la Gobernación del Estado Mérida, y los planteles de Fe y Alegría.

Se administró una prueba de desempeño académico a un grupo de estudiantes de quinto grado en una muestra seleccionada de las escuelas, que incluyó las dos escuelas básicas de Fe y Alegría en Mérida. La prueba en cuestión constaba de tres partes: matemáticas, lecto-escritura y expresión escrita. El Cuadro 9 muestra los resultados obtenidos, constatándose que las escuelas de Fe y Alegría ocuparon el primer lugar en la prueba de desempeño.

Cuadro 9
Puntuaciones promedio de los estudiantes en la prueba de desempeño escolar, por tipo de escuela

Tipo de prueba:	Integrales	Nacionales	Fe y Alegría
Matemáticas:			
Media	34,11	35,67	53,03
Desviación estándar	16,61	14,16	3,49
Lecto-escritura:			
Media	60,45	53,46	66,79
Desviación estándar	21,93	17,87	19,98
Expresión escrita:			
Media	23,94	26,77	39,63
Desviación estándar	16,8	11,81	29,72

Fuente: Navarro y de la Cruz, 1998.

Los resultados de estos dos estudios sugieren que las escuelas de Fe y Alegría estarían alcanzando mejores resultados en términos de aprendizaje que los planteles del sector oficial. Además, existe una significativa evidencia acerca de la percepción que tiene la población respecto a la calidad de la enseñanza en las escuelas de Fe y Alegría. Dicha percepción se refleja en la demanda insatisfecha creciente por sus cupos, aún a pesar de que para asistir a estos planteles es necesario pagar una pequeña mensualidad.

Es muy importante subrayar que, de ambos estudios, solamente el segundo, y de esto de forma parcial, lograron aislar el efecto de la variable procedencia socio-económica de los estudiantes sobre los resultados de aprendizaje. Las cifras presentadas deben por ende ser interpretados con cautela: si bien los planteles escolares de Fe y Alegría tratan con poblaciones estudiantiles que viven en barrios pobres y marginales semejantes a aquellos en los que operan las escuelas públicas usadas como comparación, este solo hecho no inmuniza los resultados de las investigaciones de sesgos de auto-selección o impide que hayan ciertas diferencias contextuales significativas que hagan diferentes a los grupos de estudiantes que asisten a los diversos tipos de escuelas.

El caso de la escuela Luis Cañizales Verde

En 1998 se hicieron claros para Fe y Alegría algunos retos que se fueron formulando desde las necesidades de las comunidades de bajos ingresos de la zona de Catia –en el Oeste de Caracas. Uno de los problemas más graves era la inexistencia en la práctica de una estructura que permitiera a los niños y jóvenes de las zonas de Sucre y 23 de Enero transitar desde la educación preescolar hasta la educación superior. Aunque en la zona se localizan varios liceos oficiales de dependencia nacional, estos confrontaban serios problemas operativos que incitaban a la deserción y repitencia de los alumnos que no conseguían proseguir hacia el nivel superior.

Se concibió así la propuesta del Complejo Educativo del Oeste (CEO) según la cual el Ministerio de Educación transferiría en comodato a Fe y Alegría las instalaciones del liceo Manuel Palacio Fajardo, la escuela técnica Julio Calcaño y la escuela básica Luis Cañizales Verde. Con la operación de estas instalaciones y la puesta en funcionamiento del Instituto Universitario Jesús Obrero, se podría asegurar una articulación de planteles que garantizara una oferta educativa a todos los niveles, así como también salidas alternas a través de programas de capacitación laboral.

Desde que se hizo público el proyecto, se hizo evidente la división de las comunidades en dos grupos: los que respaldaban la propuesta (la misma fue presentada al Ministerio con más de 6.000 firmas y el apoyo de unas 60 organizaciones de la zona) y los que se oponían a ella, con el argumento de que se trataba de una estrategia para “privatizar” el servicio educativo e imponer el pago de cuotas (este grupo estaba liderado por un “Comité de Conflicto”, básicamente integrado por un grupo de docentes dependientes del Ministerio de Educación).

Los choques entre estos grupos, sumados a las reservas que muestra el gobierno en torno a su disposición a apoyar el proyecto, han demorado la transferencia de los planteles, pese a las demandas de los padres de familia de la zona. De hecho, hasta la fecha, sólo se ha concretado la cesión de la escuela básica Luis Cañizales Verde (en 1998, durante la gestión del gobierno anterior).

El funcionamiento del plantel bajo la administración de Fe y Alegría (dos últimos años escolares) muestra diferencias significativas respecto a la situación que tenía cuando estaba bajo la responsabilidad directa del Ministerio de Educación. Ello se refleja tanto en el cabal cumplimiento del calendario escolar, como en el incremento de la matrícula escolar y la racionalización de la relación del personal por alumno del plantel, tal como se muestra en los cuadros que se presentan a continuación.

(Continúa en pág. siguiente)

Matrícula estudiantil (1996-2000)					
Año Escolar	7º	Grados		Total Alumnos	
		8º	9º		
1996-1997	171	81	57	309	
1997-1998	191	87	89	357	
1998-1999	270	146	83	499	
1999-2000	217	176	117	510	
Año escolar	Personal Docente	(1996-2000) Administrativo		Obrero	Total
1996-1997	29	10	18	57	
1997-1998	25	10	17	52	
1998-1999	24	4	8	36	
1999-2000	34	3	4	44	

Otras comparaciones entre las escuelas públicas nacionales y las escuelas de la AVEC

La AVEC presenta en su Informe de 1999 algunas estadísticas de desempeño, comparando los resultados de los planteles afiliados (subvencionados y no subvencionados) con los de todo el país (incluidos todos los sistemas oficiales y privados). Los datos en cuestión se presentan en los Cuadros 10 y 11.

Cuadro 10
Educación básica en Venezuela: Matrícula, repitencia y deserción por grados Año escolar 1997-1998

Grados	Matrícula	Repitencia	%	Deserción	%	Deserción + Repitencia	%	Prosección	%
1º	657.448	100.544	15,29	24.823	3,78	125.367	19,07	532.081	80,93
2º	609.424	64.090	10,52	3.080	0,51	67.170	11,02	542.254	88,98
3º	580.785	55.189	9,50	9.893	1,70	70.782	12,19	510.003	87,81
4º	538.770	44.920	8,34	17.803	3,30	62.723	11,64	476.047	88,36
5º	491.086	28.690	5,84	16.179	3,29	44.869	9,14	446.217	90,86
6º	444.826	10.186	2,29	30.250	6,80	40.436	9,09	404.390	90,91
7º	456.884	67.010	14,67	83.657	18,31	150.667	32,98	306.217	67,02
8º	321.848	36.193	11,25	36.529	11,35	58.443	18,16	263.405	81,84
9º	266.786	25.864	9,69	31.659	11,87	57.523	21,56	209.263	78,44
Total	4.367.857	432.686	9,91	253.873	5,81	677.980	15,52	3.689.877	84,48

Fuente: Ministerio de Educación, Memoria y Cuenta, 1998.

Cuadro 11
Educación básica en AVEC: Matrícula, repitencia y deserción por
grados Año escolar 1997-1998

Grados	Matrícula	Repitencia	%	Deserción	%	Deserción + Repitencia	%	Prosección	%
1º	36.928	1.204	3,26	893	2,42	2.097	5,68	34.829	94,32
2º	37.356	728	1,95	604	1,62	1.332	3,57	36.024	96,43
3º	37.611	787	2,09	492	1,31	1.279	3,40	36.332	96,60
4º	37.222	749	2,01	585	1,57	1.334	3,58	35.888	96,42
5º	36.643	554	1,51	558	1,52	1.112	3,03	35.531	96,97
6º	35.728	356	1,00	638	1,79	994	2,78	34.734	97,22
7º	36.317	733	2,02	2.197	6,05	2.930	8,07	33.387	91,93
8º	30.297	462	1,52	1.922	6,34	2.384	7,87	27.913	92,13
9º	27.598	372	1,35	1.121	4,06	1.493	5,41	26.105	94,59
Total	315.698	5.945	1,99	9.010	2,85	14.955	4,74	300.743	95,26

Fuente: AVEC, Informe Año 1999.

Tal como se desprende de la información contenida en los dos cuadros anteriores, los resultados de los planteles afiliados a la AVEC son más satisfactorios en cuanto a deserción, repitencia y prosecución que los resultados del sistema educativo venezolano considerado como un todo. De hecho, el porcentaje de prosecución en estos planteles supera en aproximadamente diez puntos porcentuales al promedio nacional.⁴

El desempeño de los maestros

En un estudio concluido recientemente (Bruni Celli y otros, 1999) se intentó evaluar la relación existente entre el desempeño de los docentes y el tipo de arreglo institucional o sistema escolar en el cual éstos laboran (escuelas privadas laicas, privadas católicas, municipales, estatales y nacionales). Dado que el desempeño es difícil de observar de manera directa, éste se aproximó por varias vías: (1) la construcción de un índice de “*empowerment*” (empoderamiento), que incluye un conjunto de 28 dimensiones asociadas con

⁴ Es necesario tener presente que estos datos no son totalmente comparables, ya que si bien los criterios de evaluación de todos los sistemas escolares están basados en las normas emanadas del MECD, existe cierta discrecionalidad en su aplicación. Sin embargo, en todo caso, la evidencia anecdótica indica que los sistemas privados son más exigentes en los criterios de evaluación que aplican.

la presencia de maestros efectivos; (2) una autoevaluación de los docentes basada en dos preguntas: ¿cómo calificaría su propio desempeño? y ¿cómo lo calificaría su director?; (3) otros indicadores tales como las expectativas de éxito de alumnos, actitud hacia los padres y disciplina de los alumnos. Los resultados obtenidos se resumen a continuación:

1. En lo que respecta al índice de “*empowerment*” de los maestros, las escuelas privadas católicas y las escuelas estatales se ubican entre las escuelas privadas no católicas, que muestran el desempeño más alto, y las escuelas nacionales y municipales, cuyo desempeño es el más bajo. Según los autores, este patrón concuerda con el correspondiente a un índice de apreciación del ambiente de trabajo, lo cual sugiere que el ambiente de trabajo asociado con un arreglo institucional específico afecta el desempeño de los maestros.

2. Los docentes de las escuelas privadas laicas fueron los que se autoevaluaron mejor y los de las escuelas municipales los que se autoevaluaron peor; de nuevo, los docentes de las escuelas privadas católicas ocupan un lugar intermedio, pero por encima de las escuelas nacionales.

3. Las expectativas de éxito de los alumnos son siempre más altas entre los docentes de las escuelas privadas (laicas y católicas) que entre los de las escuelas oficiales. Es importante destacar que todas las escuelas privadas que fueron estudiadas atienden a niños de sectores populares.

4. Las escuelas nacionales tienen un principal difuso, baja disciplina organizacional, sueldos intermedios, baja apreciación del ambiente de trabajo, una actitud contractual de derechos adquiridos e índices bajos de ciudadanía y vocación; en lo relativo a los indicadores de desempeño, éstos se encuentran en el rango medio bajo.

5. En las escuelas católicas, los indicadores expuestos muestran un desempeño mediano en el marco de una disciplina organizacional y apreciación del ambiente de trabajo medio-alto, sueldos intermedios, principal bien definido y dentro del plantel, y alto compromiso, ciudadanía y vocación.

Comparaciones entre los costos unitarios de las escuelas públicas nacionales y las escuelas católicas subvencionadas

En Venezuela, la información sobre los costos unitarios de los distintos proveedores educativos no está disponible en las estadísticas del MECD, por las razones que fueron expuestas anteriormente. Tampoco resulta sencillo efectuar el cálculo a partir de los datos financieros publicados debido, entre otras razones, a la manera como se reporta la información. Tomando en cuenta estas limitaciones, a continuación se presenta una estimación de los costos unitarios de las escuelas públicas nacionales en 1997 y una breve descripción del procedimiento empleado⁵.

Los datos sobre la matrícula escolar fueron tomados de la Memoria y Cuenta presentada por el Ministerio de Educación ante el Congreso Nacional de la República de Venezuela en el año 1997 (corresponden al año escolar 1996-1997). Los datos presupuestarios fueron tomados de la Memoria y Cuenta del año 1998, en la cual se presenta la ejecución financiera de 1997.

Se tomaron en consideración dos tipos de costos:

- *Costos Directos*: los incurridos por el Ministerio de Educación que pueden ser asignados a programas individuales ejecutados directamente⁶.
- *Costos Indirectos*: los que están dirigidos a dar soporte a todos los niveles de la educación y que por lo tanto, no pueden ser asignados a ningún programa en particular⁷.

⁵ El cálculo de los costos unitarios de las escuelas públicas nacionales está basado en el procedimiento empleado por Bruni y otros (1999b), con algunos ajustes.

⁶ *Costos Directos*: Los siguientes programas financian respectivamente los respectivos niveles de educación:

Programa 02: Servicio de apoyo a los programas de docencia de preescolar, básica, media diversificada y profesional. De este programa sólo se tomaron en cuenta las siguientes partidas:

2-01 Gastos de personal

2-02 Materiales y suministros

2-03 Servicios no personales

Programa 05: Educación preescolar

Programa 06: Educación básica

Programa 08: Educación media diversificada y profesional

⁷ *Costos Indirectos*: Los siguientes programas financian indirectamente todos los niveles de la educación:

Programa 01: Servicios centrales

Programa 03: Planificación de la educación

Programa 04: Asuntos socio educativos. Se excluye la partida de transferencias (subsidios al sector privado y becas)

Programa 97: Contratación colectiva.

Costo Unitario Directo:

El costo unitario directo se consigue dividiendo la sumatoria de los montos asignados a los programas que financian directamente los servicios educativos (programas 02, 05, 06 y 08) entre la sumatoria de las matrículas de educación preescolar, básica, media diversificada y profesional de los planteles oficiales de dependencia nacional.

Costo Unitario Indirecto:

La sumatoria de los costos indirectos (programas 01, 03, 04 y 97) se prorroga entre todos los niveles educativos según la matrícula de los mismos. Se excluye la educación universitaria, debido a que existe una institución específica -la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU)- que se encarga de este nivel y goza de presupuesto propio.

Para efectuar el prorrateo de los costos indirectos se consideraron dos escenarios. En el escenario A se toma en cuenta sólo la matrícula de los planteles oficiales nacionales, que son los receptores principales de los recursos del presupuesto del MECD. En el escenario B se toma en cuenta la matrícula total por niveles educativos (incluidos los planteles públicos de todas las dependencias y los planteles privados); el argumento en este caso es que siendo el MECD el ente rector y regulador de todo el sistema educativo, en alguna medida los costos indirectos también financian (aunque seguramente en menor cuantía) a los planteles que no dependen directamente del Ministerio. Es muy probable que ninguno de los dos escenarios recoja de una manera adecuada la situación real pero, en todo caso, determinan los límites máximo y mínimo del rango en el cual se ubica el costo unitario indirecto de los planteles oficiales nacionales.

Costo unitario total:

El costo unitario total es la suma de los costos unitarios directos e indirectos.

Cuadro 12
Costo unitario de las escuelas públicas nacionales 1997

Costos Directos	Programa	Partida	Monto (Bs.)	Descripción
	02			Servicio de apoyo a los programas de docencia:
		2-01	7.365.665.044	Gastos de personal
		2-02	818.493.216	Materiales y suministros
		2-03	448.029.649	Servicios no personales
	05		31.580.145.584	Educación preescolar
	06		172.989.763.765	Educación básica
	08		32.383.690.387	Educación media diversificada y profesional
	TOTAL		245.585.787.645	

Costos Indirectos	Programa	Partida	Monto (Bs.)	Descripción
	01		669.323.837.719	Servicios centrales
	03		86.197.832.552	Planificación de la educación
	04			Asuntos socio-educativos:
		4-01	1.042.750.339	Gastos de personal
		4-02	10.280.734	Materiales y suministros
		4-03	3.344.631	Servicios no personales
	97		54.876.869.269	Contratación colectiva
	TOTAL		811.454.915.244	

Matrícula	Nivel educativo	Escuelas públicas nacionales	Total sistema educativo
		<i>Escenario A</i>	<i>Escenario B</i>
	Preescolar	397.445	738.845
	Básica	2.267.313	4.262.221
	Media diversificada y profesional	241.526	377.984
	<i>Sub-total</i>	<i>2.906.284</i>	<i>5.379.050</i>
	Especial	37.310	46.262
	de Adultos	142.418	307.497
	Superior	71.617	226.074
	TOTAL	3.157.629	5.958.883

Costo Unitario <i>Escenario A</i>	Total		Matrícula	Unitario
	Costos Directos	245.585.787.645	2.906.284	84.501,65
Costos Indirectos	811.454.915.244	3.157.629	256.982,35	
TOTAL			341.484,00	

Costo Unitario <i>Escenario B</i>	Total		Matrícula	Unitario
	Costos Directos	245.585.787.645	2.906.284	84.501,65
Costos Indirectos	811.454.915.244	5.958.883	136.175,68	
TOTAL			220.677,32	

Los cálculos anteriores no toman en cuenta los costos relativos a la infraestructura y dotación de las instalaciones escolares sobre los cuales no se dispone de ninguna información.

A continuación se presenta el cálculo del costo unitario de los planteles del Convenio MECD-AVEC. Tampoco en este caso se toman en consideración los costos de infraestructura y dotación.

Cuadro 13
Costo unitario de las escuelas católicas subvencionadas
(Convenio MECD-AVEC) 1997

	Aporte (Bs)	Matrícula	Costo Unitario
Convenio MECD-AVEC	55.949.855.432		
Planteles (aportes de padres y representantes)	3.529.526.794		
Aportes otras instituciones	121.600.290		
TOTAL	59.600.982.516	342.926	173.801,29

Fuente: AVEC, Informe del Convenio MECD-AVEC, Años 1995-2000.

Al comparar los costos unitarios de las escuelas católicas subvencionadas y los de las escuelas oficiales nacionales se observa una clara ventaja a favor de las primeras. Sin embargo, ésta debe interpretarse con precaución, por cuanto existen ciertas diferencias en la remuneración de los docentes que pueden explicar, al menos parcialmente, este resultado. En primer lugar, las escuelas privadas subvencionadas no cuentan en la actualidad con un fondo de jubilación para sus maestros y personal administrativo; por lo tanto, no incurren en el costo del aporte patronal, el mismo que sí está contabilizado en el caso de las escuelas del MECD. En segundo lugar, existe un aporte adicional a las escuelas del Convenio que no se reporta en las cifras; se trata de la modalidad de los maestros de pago directo (su remuneración forma parte de la nómina del MECD). Aunque esta modalidad ha ido disminuyendo progresivamente su participación en el total de docentes de las escuelas católicas subvencionadas, todavía representan una proporción considerable. Por otra parte, en las escuelas de AVEC existe un importante aporte de trabajo voluntario -que incluye a los miembros de las comunidades religiosas- cuyo valor económico tampoco ha sido estimado.

5. Papel que Juegan los Principales Actores del Sistema en el Desarrollo del Arreglo Institucional de las Escuelas Católicas Subvencionadas de la AVEC

A continuación se identifican los principales actores involucrados en el arreglo institucional de las escuelas católicas subvencionadas, así como la vinculación existente entre ellos. Siguiendo este esquema, se analiza brevemente el papel que cada uno de ellos juega facilitando o entorpeciendo el desarrollo y funcionamiento del Convenio MECD-AVEC.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Durante los ocho años de funcionamiento del Convenio para la subvención de las escuelas católicas, se podría afirmar que el MECD ha mantenido en líneas generales una actitud de colaboración. Este despacho ha aportado a la AVEC los recursos solicitados respondiendo de manera bastante constante a sus requerimientos, mostrando así un grado alto de confianza en esta asociación estratégica. Sin embargo, tras el triunfo del Presidente Chávez en las elecciones de 1998, se ha generado un clima de tensión en las relaciones entre la Iglesia y el gobierno que inevitablemente incide en la relación entre el MECD y la AVEC. Por otro lado, en reiteradas ocasiones el MECD ha manifestado, en términos generales, su inconformidad con el funcionamiento de algunos planteles privados y ha enfatizado la necesidad de supervisar más estrechamente la educación privada nacional.

Aunque hasta ahora estos factores no han generado mayor inconveniente en el funcionamiento del Convenio, existe la percepción de que en cualquier momento el Ministerio podría condicionar o inclusive suspender el apoyo a las escuelas de la AVEC. En este sentido, el actual gobierno nacional ya ha eliminado los subsidios a varios programas sociales en cuya ejecución participaban distintas organizaciones religiosas.

Ministerio de Finanzas – OCEPRE.

Estas instancias cumplen un papel muy importante en el funcionamiento del Convenio, porque de ellas depende la oportuna disponibilidad de los recursos financieros para la operación de las escuelas. La experiencia hasta ahora con estos organismos ha sido bastante satisfactoria, pero recientemente existe la percepción de que el gobierno puede utilizar las restricciones presupuestarias como una excusa para justificar eventuales modificaciones en los términos del acuerdo o manipular el cronograma de entrega de los recursos.

Asociación Venezolana de Educación Católica:

Durante toda la vigencia del Convenio, la AVEC ha realizado un esfuerzo permanente por mantenerse como un socio eficiente en la administración y aplicación de los fondos aportados por el Estado venezolano. La AVEC goza además de una excelente reputación a nivel de la opinión pública nacional, por lo cual constituye una referencia obligada en materia de política educativa. Los representantes de la AVEC han tratado siempre de colaborar de una manera constructiva en el debate educativo nacional, aportando opiniones y propuestas orientadas a mejorar la calidad del servicio.

Recientemente la AVEC ha participado, conjuntamente con varios gremios educativos y otras organizaciones de la sociedad civil, en la elaboración de un Proyecto de Ley Orgánica de Educación que fue sometido a la consideración de la Asamblea Nacional el 19 de enero del 2001; este proyecto surge en medio del intenso debate que ha suscitado la aprobación del Decreto 1.011 (que crea la figura de los "supervisores itinerantes"⁸). En una alocución radial reciente,⁹ el Presidente Chávez expresó su desconcierto ante esta iniciativa de la AVEC, y recordó que esta organización ha recibido todo el apoyo de su gobierno a través del Convenio MECD-AVEC (citó las cifras correspondientes al aporte del año 2000 y el presupuesto del año 2001). Esta referencia, a juicio de algunos analistas, puede interpretarse como una "invitación" a la AVEC a retirarse del debate público sobre la política educativa.

Redes (Fe y Alegría, entre otras):

Fe y Alegría juega un papel muy semejante al de la AVEC. También es una organización con gran prestigio a nivel nacional; sin embargo, tal y como lo muestra la experiencia del Complejo Educativo del Oeste, existen intereses opuestos a que esta institución amplíe su presencia en ciertos sectores populares.

El actual gobierno nacional también ha mostrado reservas en su disposición a apoyar las actividades de la institución, lo cual se ha hecho particularmente evidente en su resistencia a ceder a Fe y Alegría los otros dos planteles solicitados en comodato en la zona de Catia, pese a que éstos son requeridos para completar el plan de creación de 20.000 nuevos cupos en todos los niveles educativos de la zona.

⁸ Dichos inspectores tendrían facultades sumamente amplias sobre la marcha y gestión de todo tipo de escuelas, incluyendo la facultad de remover a los directores y directivos de las escuelas privadas si así lo estimaran pertinente. Ello ha generado una gran preocupación no sólo a nivel de las escuelas privadas, sino también entre los propios padres de familia de los alumnos que asisten a dichos planteles.

⁹ Alocución radial del 21 de enero del 2001.

Al parecer Fe y Alegría -así como otras organizaciones asociadas a la orden jesuita- ha decidido mantenerse al margen en la reciente polémica sobre la política educativa. De hecho, el Presidente Chávez, al referirse en su programa de radio al caso de la AVEC, mencionó que algunos voceros de Fe y Alegría le habían manifestado su desacuerdo con la participación de la AVEC en el debate educativo.

Planteles participantes:

A nivel de los planteles todas las partes contribuyen al funcionamiento del Convenio. Directores, docentes y administradores han aceptado los requerimientos de la AVEC y colaboran en el cumplimiento de los procedimientos y la generación de la información necesaria para satisfacer las demandas relacionadas con la rendición de cuentas al MECD.

En lo que respecta a los padres, representantes y alumnos, el apoyo al Convenio es total. La demanda por cupos en las escuelas católicas subvencionadas supera ampliamente la capacidad de las mismas y aunque en ocasiones la oferta pública está garantizada, la primera opción son los planteles de AVEC.

Presidencia, Asamblea Nacional:

Estos actores comparten la visión de que el Estado constituye el eje del sistema educativo, no sólo como rector del mismo, sino como participante directo y proveedor a todo nivel. Han cuestionado públicamente la participación y desempeño del sector privado, utilizando calificativos como “mercaderes”, “elitistas”, etc. Esta actitud ha contribuido a generar un ambiente de tensión permanente que inevitablemente afecta el arreglo institucional de las escuelas católicas subvencionadas.

Un ingrediente adicional que contribuye a esta tensión es el enfrentamiento entre la Iglesia y el gobierno, anteriormente mencionado.

Después de la aludida intervención radial del Presidente, crece la incertidumbre respecto a la disposición del gobierno a mantener un apoyo irrestricto -tal y como había sido el caso en los gobiernos anteriores- al Convenio MECD-AVEC.

Comunidades:

Trascendiendo el ámbito de las comunidades educativas de los planteles, las escuelas asociadas a la AVEC suelen gozar del respaldo y aprobación de su entorno. Sin embargo, como demuestra el caso de Fe y Alegría en Catia, cuando la expansión de sus actividades toca los intereses de algunos actores, pueden registrarse reacciones adversas. Este es el caso de los docentes del Ministerio de

Educación que veían amenazados sus cargos frente a la eventual cesión de unos planteles a la organización Fe y Alegría; estos docentes se constituyeron en lo que denominaron un “Comité de Conflicto”, que se abocó a la tarea de movilizar a la población con el argumento de la lucha contra la privatización de las escuelas. La intervención de este grupo consiguió dividir a la comunidad del sector en “partidarios” y “adversarios” del proyecto, llegándose a registrar algunos choques entre ambos grupos.

Una situación muy distinta se observó en el caso de la cesión de la escuela Luis Cañizales Verde, en el cual, gracias a la mediación de la entonces directora del plantel -que estaba claramente a favor del proyecto-, la transferencia a Fe y Alegría se registró sin mayores problemas.

6. Perspectivas Futuras de las Escuelas Católicas Subvencionadas en el Sistema Educativo

Las perspectivas futuras de las escuelas católicas subvencionadas son inciertas por varias razones:

1. La tensión existente en la relación entre la Iglesia Católica y el actual gobierno nacional puede afectar el funcionamiento del Convenio MECD-AVEC. Ya en 1999 se produjo una situación difícil entre el MECD y la AVEC, asociada con una amenaza de reducción significativa de los fondos del Convenio (hasta del 30%); finalmente, al final el recorte fue del 8%. Este recorte obligó a la AVEC a suspender el avance de su proyecto de escuelas integrales (escuelas de doble jornada), similares al proyecto de las Escuelas Bolivarianas del MECD.

En el MECD se reconoce la calidad del servicio prestado por las escuelas participantes en el Convenio MECD-AVEC, pero al mismo tiempo se sugiere que algunos recursos podrían estarse empleando para financiar actividades que no lo justifican -por ejemplo, atendiendo niños que provienen de familias que bien podrían pagar por el servicio;¹⁰ en virtud de ello, se ha exhortado a la AVEC a asignar los fondos del Convenio a escuelas que asistan exclusivamente a los sectores populares y a presentar las pruebas de ello.

¹⁰ Sin embargo, dicho cuestionamiento no se efectúa en el caso de las escuelas oficiales, a las cuales también asisten niños que podrían pagar por el servicio.

2. Recientemente se ha suscitado una intensa polémica a nivel nacional en torno al papel del Estado en la educación. La promulgación del Decreto 1.011, que crea la figura de los supervisores itinerantes, conjuntamente con la difusión -extraoficialmente- de un proyecto de modificación del régimen de organización y funcionamiento de las comunidades educativas, han sido interpretadas como una perversión del papel regulador del Estado sobre la educación privada. Varias organizaciones del ámbito educativo, incluida la AVEC, han rechazado la intención del Estado de intervenir más allá de lo aceptable en el funcionamiento de los planteles privados, generando una seria confrontación con el MECD. En esta disputa los planteles del Convenio MECD-AVEC son un blanco vulnerable, ya que su operación depende en más de un 80 por ciento de los recursos aportados por el Estado.¹¹

3. Otro elemento que debilita la posición de las escuelas participantes del Convenio MECD-AVEC es la naturaleza misma del contrato. Si bien en el Decreto 722¹² se establece el carácter experimental de los convenios (Artículo 20) -lo cual condiciona su vigencia a un año, al cabo del cual el Ministerio evalúa los resultados obtenidos, a fin de determinar la conveniencia de seguir renovando el acuerdo- también se señala que este carácter experimental no es necesariamente permanente (“Los convenios que se celebren con asociaciones civiles y otras entidades sin fines de lucro, de acuerdo con las disposiciones de este Título, tendrán originalmente carácter experimental...”). Sin embargo, aunque la experiencia del Convenio ha sido por demás satisfactoria y están por cumplirse diez años desde la firma del primer acuerdo (suscrito en 1992), no se le ha otorgado un carácter permanente, y se insiste en continuar operándolo conforme al esquema inicial.

Por otro lado, como ya ha sido señalado, el contrato entre el MECD y la AVEC no establece cuáles son los resultados que las escuelas subvencionadas deben alcanzar (sólo se enfatiza la rendición de cuentas en materia financiera); esta “sub-especificación” contractual, además de no introducir incentivos a una mayor eficiencia en la provisión del servicio, abre un amplio margen de

¹¹ De otro lado, el cese del subsidio y la posible desactivación o redimensionamiento de muchas de estas escuelas generaría un grave problema social, que afectaría mayormente a alumnos provenientes de familias de bajos ingresos que en la actualidad asisten a dichas escuelas. Tal vez por esta razón, más allá de los recortes presupuestales de los dos últimos años, la disputa entre el gobierno y las escuelas privadas subvencionadas se ha mantenido mayormente a nivel únicamente retórico.

¹² Reglamento sobre el otorgamiento de subvenciones a los planteles privados inscritos en el Ministerio de Educación. Decreto No 722 del 11 de enero de 1990.

discrecionalidad, que podría llegar a la arbitrariedad, en la función supervisora del MECD.

4. Una limitación muy importante para el funcionamiento de las escuelas católicas subvencionadas es la inexistencia de un plan de jubilaciones para el personal docente y administrativo. Ello crea un incentivo para que los maestros y administradores de estas escuelas tiendan a migrar hacia el sistema oficial nacional en algún momento de sus carreras. Normalmente este fenómeno ocurre cuando se ha realizado una significativa inversión en la formación del personal, que no puede ser capitalizada por las escuelas de AVEC.

En el Convenio suscrito en el año 2000, el MECD le solicitó a la AVEC adelantar los estudios de factibilidad para la constitución de un fondo de jubilación del personal. La AVEC ha efectuado los cálculos correspondientes e incluso ha tomado algunas acciones para constituir el fondo (como depositar en él cualquier excedente financiero); sin embargo, está claro que esta carga financiera adicional no podría soportarse sin la ayuda oficial. Entre los funcionarios del MECD se tiene la percepción de que en algún momento las autoridades tendrán que enfrentar este problema y el Estado se verá obligado a asumir este compromiso.

5. Las escuelas de la AVEC son víctimas –como también lo es el sector oficial– de lo que se conoce como el “fantasma del doble turno”. Dado el bajo nivel de remuneración de los maestros, éstos tienden a trabajar en doble jornada para duplicar sus ingresos; ello implica que la dedicación al plantel se limita al horario oficial y los docentes se sienten agobiados por la carga laboral, lo cual sin duda incide negativamente en su productividad.

Recientemente ha surgido un problema adicional, que es la migración de personal hacia las Escuelas Bolivarianas. Estas escuelas operan en jornada completa y le ofrecen al docente el 100 por ciento de la remuneración del primer turno más el 60 por ciento de la remuneración del segundo turno; aunque esta opción implica una disminución en el ingreso del docente, ésta se ve compensada con una menor carga de trabajo¹³ y el ahorro en tiempo y dinero por concepto de traslado entre los lugares de trabajo (en la actualidad si bien el docente puede trabajar doble jornada, no puede hacerlo en el mismo plantel).

¹³ La doble jornada implica 10 horas de trabajo, mientras que la jornada laboral en las escuelas bolivarianas es de 8 horas.

6. Finalmente, otro factor de riesgo para la expansión de este modelo educativo en Venezuela es el asociado a la escala de las actividades. Hasta ahora la AVEC y Fe y Alegría han podido manejar eficientemente las escuelas a su cargo; sin embargo, sería necesario evaluar si una eventual expansión masiva del número de planteles a su cargo podría tener efectos negativos en la capacidad de gerencia y administración de estas organizaciones.

Nuevas experiencias de gestión escolar pública en Colombia

Leonardo Villa y Jesús Duarte¹

Introducción

En los últimos años han surgido en Colombia una serie de programas innovadores de gestión escolar orientados a ampliar la cobertura de la educación y a mejorar su calidad. Estas iniciativas tienen en común que buscan sus objetivos por fuera del esquema tradicional de las escuelas públicas, sus beneficiarios son los niños y jóvenes de estratos pobres de la población, se apoyan en la provisión de servicios por parte del sector privado y son promovidas, en su mayoría, por autoridades subnacionales. En este capítulo se presenta un análisis de las innovaciones, haciendo énfasis en las *Escuelas en Concesión* de Bogotá, que constituye una de las experiencias más interesantes en política educativa en el país, comparándolas con las condiciones existentes en el sector público tradicional. Como en el resto de países estudiados, se utilizará el marco proporcionado por la teoría económica de la organización, y en particular, por los conceptos de “oportunismo postcontractual” y de “relación entre principales y agentes”.

El capítulo está dividido en las siguientes secciones: primero se presenta un recuento de las características y problemas de la educación pública colombiana; segundo, con base en los elementos teóricos descritos en el capítulo I, se explica el tipo de “contrato” existente en las escuelas públicas; tercero, se describen las experiencias innovadoras en gestión escolar financiadas con fondos estatales; cuarto, se presenta en forma detallada el caso de las escuelas públicas por concesión en Bogotá, el contexto político en el que surgió y las características del nuevo contrato entre el gobierno local y los concesionarios; finalmente, se

¹ Leonardo Villa es economista y profesor universitario y Jesús Duarte es especialista en Desarrollo Social de la División de Programas Sociales, Región 3, del BID. Los autores recibieron importantes aportes y sugerencias de Gregorio Arevalo, quién además fue parte del equipo de trabajo que visitó el país durante la etapa de recolección de información. La responsabilidad final es, en todo caso, de los autores. Las ideas expresadas en este escrito no comprometen a las instituciones en las cuales los autores trabajan.

formulan algunas ideas sobre las posibilidades de ese modelo de gestión escolar en el diseño de nuevas políticas educativas en la región.

1. La Educación Pública en Colombia

1.1. Estructura y cobertura

La educación formal se organiza en cuatro niveles: a) preescolar para niños menores de siete años, con un mínimo obligatorio de un año; b) educación básica obligatoria de nueve años repartidos en dos ciclos, básica primaria de cinco años y básica secundaria de cuatro; c) educación media con una duración de dos años; y d) educación postsecundaria.

Colombia cuenta con 57.000 establecimientos escolares de educación básica y media, 390.000 docentes y cerca de 8,5 millones de alumnos. La educación superior tiene 305 instituciones y 700 mil estudiantes. A diferencia de otros países de la región, la participación del sector privado en la oferta de educación es alta: aproximadamente 20% en básica primaria, 35% en básica secundaria y media y 65% en educación superior.

Colombia Principales indicadores de la educación primaria y secundaria

Alumnos básica primaria	5.015.000
Alumnos básica secundaria y media	3.485.000
Participación privada en básica secundaria y media	35,0%
Docentes	390.000
Cobertura neta preescolar	38,0%
Cobertura neta básica primaria	83,5%
Cobertura neta básica secundaria y media	61,1%
Analfabetismo mayores de 15 años	8,6%
Años de escolaridad de la población	6,2
Gasto público en educación como % del PIB	4,1%

Fuente: Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1998, DNP-TM, 1999

Los indicadores de acceso escolar muestran una mejoría sustancial en los últimos quince años. La tasa de cobertura bruta de preescolar pasó de 9,5% en 1985 a 38% en 1997. La cobertura neta de la básica primaria aumentó de 61,5% en 1985 a 83,5% en 1997. La cobertura neta de la básica secundaria y la

media experimentó un notable crecimiento, pasando de 37,7% a 61,1% en el mismo periodo. La cobertura de la educación superior es 17%. Como resultado, el analfabetismo de la población mayor de 15 años ha disminuido a 8,6%, y el nivel de escolaridad promedio de la población alcanza 6,2 años (7,6 años en las zonas urbanas y 3,3 en las rurales)².

1.2. Organización institucional

El manejo de la educación pública ha pasado por diversas etapas. Hasta comienzos de los años sesenta, los departamentos (y en menor medida los municipios) financiaban y administraban mayoritariamente las escuelas y los docentes públicos en primaria y secundaria. El gobierno central pagaba la educación superior oficial, manejaba y financiaba las escuelas normales y establecía las normas nacionales.

Durante los años sesenta y setenta el gobierno central asumió progresivamente la financiación de la primaria y la secundaria. En 1978, con el Estatuto Docente, el gobierno centralizó la negociación salarial y unificó el régimen de remuneración y promoción de los docentes. No obstante la centralización del financiamiento, el manejo de la mayor parte de los docentes y personal administrativo y la distribución de los recursos humanos y financieros a los municipios continuó siendo una función de los departamentos. El MEN tan solo administraba los llamados colegios o instituciones nacionales, que representaban menos del 5% de la matrícula oficial.

A partir de 1986 comenzó un proceso de descentralización de ciertas funciones que eran desarrolladas deficientemente por parte del MEN: la construcción de infraestructura física y equipamiento fue descentralizada a los municipios; la administración de los colegios e instituciones educativas nacionales pasó a ser una función de los departamentos; igualmente, los departamentos pasaron a administrar la capacitación docente, la experimentación curricular y las oficinas de escalafón (encargados de la carrera docente). Con ello, todos los aspectos del manejo de los docentes pagados por el centro quedaron en manos del departamento.

Dicho proceso de descentralización recibió un nuevo impulso a partir de la Constitución de 1991 y se desarrolló mediante la Ley 60 de 1993 (Ley de asignación de recursos financieros y competencias territoriales) y la Ley 115 de

² Datos de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*, 1998, TM Editores, Bogotá, 1998.

1994 (Ley General de Educación). El modelo administrativo derivado de dicha legislación asigna las siguientes competencias a los distintos niveles institucionales³: El nivel nacional, MEN, es responsable por la definición de políticas y objetivos de desarrollo, la planeación sectorial, la evaluación de todo el sistema, y la inspección y vigilancia. El nivel departamental y distrital (a través de las secretarías de educación departamentales o distritales) administra los recursos transferidos por la nación y los propios, nombra y traslada docentes, capacita y asesora a las escuelas, y es responsable por la inspección y vigilancia del servicio educativo en la región. El nivel municipal administra el servicio educativo local y es responsable de proveer y mantener la infraestructura física y la dotación de los establecimientos escolares⁴.

1.3. Financiamiento

El gasto público en educación se ha incrementado sostenidamente en los últimos años, pasando de ser 2,5% del PIB en 1990 a 4,1% del PIB en 1997. La participación de educación en el presupuesto nacional es superior al 20%. A esto se añade el financiamiento educativo privado, alrededor de un 3,6% del PIB, el cual se concentra principalmente en educación secundaria y superior.

Cerca del 40% de los fondos públicos de educación se asignan a educación primaria, un 30% para la educación secundaria, 16% para la educación superior y el resto para la administración sectorial. Cerca del 90 % del presupuesto educativo se destina al pago de salarios, menos de 1% es utilizado para financiar dotaciones de materiales.

La educación pública básica y media se financia principalmente con dos transferencias nacionales: el “situado fiscal” que se transfiere a los departamentos y distritos, y con el cual se pagan los gastos de nómina y corrientes; y las “participaciones municipales” que llegan directamente a los municipios y que financian gastos corrientes y de inversión. El gobierno central participa con más del 90% del financiamiento, principalmente a través del situado fiscal y las participaciones municipales, complementada por otros recursos⁵. Los departamentos,

³ En Colombia hay 32 departamentos, cinco distritos (municipios que tienen las mismas funciones que los departamentos) y 1.050 municipios.

⁴ Adicionalmente, se establecieron espacios institucionales para asesorar los diferentes niveles administrativos donde participan funcionarios públicos, docentes, padres y comunidad: Junta Educativa Nacional (JUNE); Junta Educativa Departamental o Distrital (JUDE); Junta Educativa Municipal (JUME); y un gobierno escolar en cada establecimiento.

⁵ Otros recursos de origen nacional son los fondos de inversión del MEN y los créditos del Ministerio de Finanzas articulados a Planes de Desempeño entre la nación y los departamentos (y distritos).

distritos y municipios tienen una participación modesta en la financiación del sector. Menos del 12% de sus ingresos totales han venido siendo destinados a educación. La mayor parte de dichos recursos se utilizan para el pago de docentes, el funcionamiento de las Secretarías de Educación del ente territorial y a la inversión en contrapartidas locales para los programas de cofinanciación nacionales.

1.4. Problemas del sector

Las carencias educativas del país siguen siendo importantes: la educación primaria aún no es universal y la cobertura de la secundaria es insuficiente; existen enormes diferencias en las coberturas cuando se examinan por zonas o regiones geográficas y por grupos de ingresos; y el logro académico de los niños es deficiente⁶. La baja calidad de la enseñanza se traduce en una baja eficiencia interna: de cada 100 niños que entran a la escuela sólo 42 terminan la educación básica, y apenas 34 logran terminar la educación media⁷.

Las deficiencias en cobertura, equidad y calidad en la educación colombiana son mucho menos un resultado de la escasez de recursos para el financiamiento, que de las limitaciones existentes para una buena gestión del sector. La forma como se manejan las escuelas, la deficiente gestión en los diferentes niveles organizacionales existentes (municipios, departamentos, distritos y el MEN) y el inadecuado esquema de asignación de los recursos financieros, han generado condiciones poco propicias para que el país avance en el logro de las metas que la Constitución propuso para el sector. En otras palabras, las características del contrato existente para la prestación de los servicios educativos estatales, los arreglos institucionales bajo los cuales operan los distintos actores, se han convertido en un obstáculo para el desarrollo del sector. Mas aún, si no se transforman esos modelos de gestión y ese contrato, el sector seguirá demandando

⁶ Los resultados de evaluaciones realizadas en 1992 y 1994, muestran que en lenguaje se ha privilegiado la lectura fragmentada sobre la interpretación global de textos, y que en matemáticas existe una baja comprensión y aplicación de algoritmos en la resolución de problemas (ver MEN, "Evaluación de Logros, Areas de Lenguaje y Matemáticas. Resultados en Grados 3,5,7 y 9, 1992 y 1994", Bogotá, octubre de 1997). Los resultados son igualmente deficientes al contrastar el pobre desempeño del país en el Tercer Estudio Internacional de Ciencias y Matemáticas (TIMSS), en particular por la amplia brecha entre los alumnos colombianos y el promedio internacional.

⁷ Ver Caro, Blanca Lilia y A. Sarmiento, "El avance de la educación en Colombia: Lento, insuficiente e inequitativo", en *Planeación y Desarrollo*, vol. xxviii, numero 1, Bogotá, 1997.

crecientes recursos sin que los aumentos en la financiación tengan un impacto significativo en la calidad y los niveles de cobertura⁸.

2. El Contrato existente en la educación pública colombiana

2.1. Agentes y principales en la educación privada y pública

Como se discutió en el Capítulo I, las relaciones entre proveedores y clientes de educación pueden verse como relaciones entre agentes y principales.

La provisión de educación privada en Colombia supone una cadena de transacciones que se dan en la órbita de mercado, con derechos claramente definidos. Se pueden identificar dos niveles de relaciones entre agentes y principales. Un primer nivel, entre la familia que compra la educación (el principal) y la escuela privada (el agente) que provee el servicio. El agente es una organización especializada que posee una instancia de decisión y dirección, a la cual puede exigírsele el comportamiento o producto formalmente comprometido en el contrato. La organización domina una tecnología de producción del servicio y utiliza sistemáticamente unos factores de producción que son adquiridos a través de transacciones de mercado. Las familias, por su lado, tienen la potestad de escoger entre oferentes y activar los incentivos propios de un mercado competitivo.

El segundo nivel se da al interior de la organización educativa, entre quién asume los compromisos, el rector o el cuerpo directivo, quien actúa de

⁸ Sobre los problemas de asignación de los recursos públicos para educación véase los siguientes documentos: Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, "Racionalización del Gasto en Educación Básica", documento preliminar, Bogotá, Octubre de 1996; Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, "Recomendaciones Sobre el Proceso de Descentralización", Bogotá, Marzo de 1996; World Bank, "Making Decentralization Work", Noviembre 1995; DNP, Misión Social, MEN, "Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos Públicos a la Educación Básica", Abril de 1996; Duarte, Jesús, "Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud", en *Coyuntura Social*, Fedesarrollo-Instituto Ser, No. 16, Bogotá, Mayo 1997. Sobre los problemas de gestión de la educación pública en Colombia véase: Misión Social-DNP, La Calidad de la educación y el logro de los planteles educativos, en *Planeación y Desarrollo*, vol. xxviii, número 1, Bogotá, 1997; Jesús Duarte, «State Weakness and Clientelism in Colombian Education», en E. Posada-Carbó (Ed.), *Colombia: The Politics of Reforming the State*, MacMillan Press and Institute of Latin American Studies, London, 1998; y Duarte, Jesús, "El Fortalecimiento de las Instituciones Escolares como Eje de la Política Educativa", en *Coyuntura Social*, Fedesarrollo-Instituto Ser, No. 15, Bogotá, Noviembre 1996.

principal, y los maestros y demás personal escolar, quienes actúan como agentes que producen directamente el servicio. El proceso de producción de esta organización educativa depende de manera crítica de la calidad de la interacción de los individuos. Esa calidad depende, a su vez, de la propia calidad de los individuos y del compromiso que se logre suscitar en estos.

Dicho compromiso está en función de incentivos definidos en las relaciones profesionales. En primer lugar, los incentivos están dados en el tipo de contrato, es decir, en las condiciones en que se adquirió el factor en el mercado, los beneficios económicos contenidos en las reglas sobre permanencia, carrera y salario. En segundo lugar, los incentivos derivados de la forma de organización del trabajo, delimitada por el estilo de dirección, la organización del aprendizaje, el trabajo en equipo, los retos profesionales, la motivación al logro, los procesos de comunicación y demás aspectos subjetivos de las relaciones entre colegas y entre estos y sus directivos.

En la institución educativa privada que enfrenta un mercado competitivo, y/o claros incentivos extraeconómicos (como los existentes en las escuelas religiosas o en las escuelas comunitarias), las instancias de decisión (los propietarios o directivos y la administración) están más cerca del proceso de producción; gozan de facultades legales más claras para tomar decisiones con respecto a los factores de producción, incluyendo los recursos humanos; y puede darse un equilibrio entre cierto grado de verticalidad y trabajo de equipo⁹. Asociado a ello, se pueden desarrollar culturas de evaluación más sólidas, en las que se configure una relación sistemática que active un control social dentro de la comunidad educativa: a cada uno le conviene que los otros cumplan, o por lo menos, que su valor agregado pueda identificarse claramente. De este modo, la dirección de la institución puede traducir los incentivos de su función objetivo ideológica o de su relación de mercado con el cliente, en la cual asume el papel de agente, en incentivos eficaces en su papel de principal frente a los participantes en la producción de educación en su establecimiento.

Así, en la cadena de relaciones entre principales y agentes existente en la educación privada colombiana el oportunismo postcontractual se minimiza en la medida en que existe un conjunto de incentivos que logra alinear los intereses de los que participan en la transacción.

En la educación pública colombiana la cadena de relaciones entre principales y agentes tienen una naturaleza distinta a la descrita para el sector privado.

⁹ En Colombia, la vinculación de los docentes de establecimientos privados se rige por el Código Sustantivo del Trabajo, es decir, por reglas de derecho privado y no por un régimen especial.

El ciudadano que paga los impuestos es teóricamente el principal. Sin embargo, los impuestos que financian la educación son de carácter nacional en un 90%. La compra se desvanece y el cliente no se siente comprador, a lo cual se suma que, en presencia de exceso de demanda y asimetrías de información, incluso cuando se reconoce como comprador, no puede ejercer el derecho a escoger entre instituciones. De este modo, el papel de principal lo asume el Estado, cuya voluntad y proceso de toma de decisiones se distribuye a lo largo de la cadena de competencias territoriales definidas en las normas reguladoras del sector, más específicamente en la Ley 60 de 1993 y en la Ley 115 de 1994.

Así como el principal originario, el ciudadano, no asume su papel, el agente ideal, el establecimiento educativo público, tampoco se reconoce como agente, pues ha sido definido de tal manera en la ley, que su autonomía carece de contenido relevante como para controlar los insumos del proceso de producción educativa y comprometerse en un contrato de resultados.

La relación entre agente y principal en la educación pública, se establece, entonces, entre el Estado, y más específicamente el gobierno nacional, y los docentes, organizados gremialmente en la Fecode (Federación Colombiana de Educadores). Como afirma Wiesner, “el papel de ‘principal’, que busca jugar el gobierno central – o el sector público en general – con el ‘agente’, en cabeza de los educadores organizados, no puede producir los resultados esperados pues ‘el principal’ no tiene forma efectiva de controlar, supervisar y sancionar al ‘agente’”¹⁰.

Como se verá con más detalle en la siguiente sección, las relaciones entre los responsables de producir educación, Estado y docentes, configuran un “contrato” precario e indefinido en el cual los intereses de los participantes no están alineados y cada cual persigue sus beneficios particulares a expensas de la búsqueda de los objetivos del sector. (Se define el “contrato público” como el conjunto de normas formales e informales que determinan la organización institucional de la educación pública).

2.2 Características del Contrato Público

2.2.1. Objetivo del contrato

El objetivo central del gobierno central, como principal, es asegurar la educación básica de calidad a todos los niños en edad escolar a lo largo de todo el territorio nacional. Este objetivo se busca a través de la financiación del servicio y

¹⁰ Eduardo Wiesner (1997), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo y DNP, p. 152.

los arreglos institucionales existentes para proveerlo. Al igual que en la educación privada, se identifican también dos niveles de relaciones de agentes y principales. Un primer nivel, el gobierno central como principal que transfiere recursos a los departamentos y distritos que cumplen el papel de agentes. En el segundo nivel de la cadena, estos recursos son redistribuidos por departamentos y distritos a los establecimientos educativos en forma de rectores, personal administrativo, maestros, insumos, servicios y dinero.

2.2.2. Esquema de asignación de recursos para la educación pública

La principal característica del esquema de asignación de recursos a las escuelas públicas en Colombia es que está orientado no tanto a financiar la educación de los niños y jóvenes, sino a pagar la nómina de los maestros.

La Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993 aseguraron un porcentaje mínimo de los ingresos de la nación para el financiamiento de la educación básica y establecieron las reglas de distribución del presupuesto del sector. Al garantizar al sector educativo una fuente segura de recursos se dio un paso significativo en la medida que se protegió este servicio social básico de los vaivenes políticos y fiscales. Si bien la Ley 60 de 1993 establece una fórmula para asignar los recursos a los departamentos y distritos que incluye un estándar de costos por estudiante, en la práctica la financiación no está regulada por la fórmula sino por el comportamiento de los costos de la nómina docente¹¹. Cada año, el Ministerio

¹¹ El esquema establecido por la Ley para distribuir los recursos tiene grandes defectos. En primer lugar, el uso de los recursos del sector se encuentra fuertemente determinado “desde arriba”, con escaso poder de decisión a nivel del establecimiento escolar y reducida participación de la comunidad, lo cual no concuerda con lo que se buscaba a través del proceso de descentralización. En segundo lugar, el situado fiscal y las transferencias municipales, las dos fuentes de recursos más importantes del sector, se distribuyen primero territorialmente, y sólo después sectorialmente, con base en porcentajes fijos. Esto genera una asignación de recursos que no necesariamente coincide con los requerimientos reales de las entidades territoriales para financiar sus actividades. Algo similar ocurre con las fórmulas de distribución de las transferencias municipales, en las cuales el 60% se reparte con base en el NBI, y genera asignaciones por alumno en las entidades territoriales cuya variabilidad no guarda correspondencia con los costos reales. En tercer lugar, el situado fiscal está destinado al pago de la nómina docente sobre la base de la distribución existente en 1993, lo cual ha perpetuado una situación inicial claramente inequitativa. Ello resulta en una distribución desigual de los docentes entre departamentos, y en una distribución más inequitativa aún entre municipios. Finalmente, debido a la multiplicidad de fuentes de financiamiento existentes, las transferencias nacionales son recibidas en distintos niveles territoriales: el situado fiscal llega a los departamentos, las transferencias llegan a los municipios. Esto impide un manejo eficiente de los recursos financieros existentes.

de Finanzas adiciona los presupuestos departamentales y distritales para cubrir el déficit entre las asignaciones iniciales establecidas por la fórmula y los costos reales anuales de la nómina docente.

El reconocimiento de los déficits neutraliza los incentivos de la fórmula y le quita eficacia al estándar de costos. Los gobiernos departamentales y distritales (los agentes) no tienen incentivos para ser eficientes, en la medida que los costos de la ineficiencia terminan siendo pagados por el gobierno central (el principal). Como consecuencia, la distribución de recursos depende del número de docentes, de las reglas del Estatuto Docente (que regula los salarios y la carrera docente, entre otros) y de la negociación entre el sindicato y el gobierno nacional.

Se trata en el fondo de dos regímenes en conflicto: el que está dado por la fórmula de la Ley 60 y el establecido en el régimen laboral docente (Estatuto Docente). Lo cierto es que la fórmula parece ser lo de menos: el esquema de distribución de recursos está subordinado de hecho a la dinámica política de la distribución del personal y al régimen laboral y salarial de los docentes. La manera cómo se asignan los recursos para educación ha generado, y continuará generando mayores presiones sobre el presupuesto público, sin que el aumento de recursos tenga necesariamente un impacto significativo en el mejoramiento de la cobertura y calidad¹². Los gobiernos departamentales tienen pocos incentivos para mejorar la cobertura o la calidad, en la medida que el gobierno central le transfiere recursos por número de maestros, no por niño matriculado, y sin ninguna consideración del logro académico de los estudiantes.

Una consecuencia de este esquema es que el sector destina recursos crecientes a gastos operacionales (nómina) y cada vez menos a factores asociados a la calidad de la educación (por ejemplo, textos). Otra consecuencia es que los gobiernos departamentales asignan plazas docentes y administrativas sin ninguna sujeción a estándares, lo cual produce una distribución inequitativa de los recursos humanos del sector que perjudica las zonas rurales o urbano marginales, las poblaciones pequeñas y los niveles básicos de educación¹³. De otra

¹² El resultado de este esquema es que los costos del servicio aumentan sin que avance en los objetivos del sector: un estudio reciente demostró que mientras el tiempo efectivo para estudiar el ciclo de educación primaria de la cohorte que ingresó en 1988 se redujo en 1,6% respecto de la cohorte de 1978, el costo aumentó en 19%. Véase Caro y Sarmiento, “El avance de la educación en Colombia: Lento, insuficiente e inequitativo”, en *Planeación y Desarrollo*, vol. xxviii, número 1, Bogotá, 1997.

¹³ Para mitigar los efectos de este conflicto de regímenes y de la ineficacia de la fórmula de asignación de recursos, el país ha ensayado diferentes instrumentos de política. El más reciente es el Convenio de Desempeño en educación, que aparece en el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002. Los convenios surgen de la constatación de que la fórmula de asignación de los recursos de la descentralización carece de eficacia. Los convenios son

(Continúa en pág. siguiente)

parte, los ministerios de Finanzas y de Educación carecen de sistemas adecuados para hacer seguimiento y evaluación de la utilización de los recursos financieros transferidos a los departamentos.

De esta forma, en el área de la financiación, el agente (los departamentos) recibe recursos de manera automática sin importar si cumple o no con los objetivos de la transacción. El principal (el gobierno central) no tiene claridad sobre la calidad y la cantidad del producto por el que paga, no tiene instrumentos para verificar los resultados del contrato, ni mecanismos para sancionar los comportamientos no deseados.

2.2.3. Relaciones y actores en la escuela pública

El contrato implícito en la educación pública está dado fundamentalmente por la combinación de los esquemas de financiación y por las características de la organización institucional para la prestación del servicio. En esta sección, describiremos los actores, los arreglos institucionales que intervienen en la educación pública y el régimen laboral docente, que, como vimos en la sección anterior, es el que finalmente determina el esquema vigente de financiación.

Las instituciones escolares. Las escuelas públicas, con contadas excepciones, han sido históricamente elementos olvidados del sistema educativo Colombiano. Las escuelas han dependido, incluso en los aspectos administrativos más triviales, de las secretarías de educación departamentales. En su gran mayoría, carecen de identidad alguna, de proyectos particulares, y de mística propia, y tanto docentes como alumnos tienden a no tener ninguna relación orgánica con las instituciones educativas en las que trabajan o estudian. Su relación respecto a las escuelas tiende a ser pasajera o accidental.

contratos de gestión entre niveles de la organización territorial, en la cadena de principales, para alinear los intereses de los actores con el objetivo educativo del gobierno. En ellos se recurre a un estándar de asignación de personal, que debería permitir, por así decirlo, convertir las plazas docentes en el valor de cambio del sistema educativo: plazas docentes a cambio de niños matriculados. Como la fórmula de distribución de recursos financieros no es efectiva y la distribución de los recursos está dada por la forma como se asigna personal, la aplicación de un estándar de asignación introduce transparencia y equidad, y establece incentivos para la cobertura. A través de un contrato de desempeño con énfasis en cobertura, eficiencia y equidad, se busca generar los incentivos para una asignación intradepartamental transparente de recursos, que corrija los efectos de los desequilibrios del sector. Se pretendió revertir, entre otras cosas, la tendencia a la concentración relativa de los docentes pagados con el situado fiscal en las capitales. En los Convenios de Desempeño se concreta el intento de establecer un dique a tendencias del sector que no se han logrado desactivar.

La legislación aprobada en los últimos años, la Ley General de Educación y la Ley 60 de 1993, le asignó un papel más importante a los establecimientos escolares públicos en la gestión educativa, pero no le dio instrumentos suficientes para ejercer las funciones. La escuela no tiene ningún tipo de control sobre sus recursos humanos. Los docentes y administrativos son asignados desde las secretarías de educación. Tampoco tiene control sobre los recursos financieros ni tiene instrumentos para afectar las decisiones de asignación presupuestal que se dan en los niveles municipal, departamental o nacional. La autoridad otorgada a las escuelas por la legislación es puramente nominal. La Ley General de Educación buscó fortalecer las escuelas a través de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) definidos por la comunidad educativa y los padres, pero no creó mecanismos formales para que la escuela pueda acceder directamente a recursos municipales o de cofinanciación para financiar los PEI. No es obligatorio que los PEI se articulen a los planes educativos municipales, ni que estos sean fundamentales para la asignación final de los recursos financieros. De esta forma, estos tienden a convertirse en meros ejercicios teóricos. La legislación igualmente creó los Gobiernos Escolares, pero estos no tienen ninguna autoridad real sobre los rectores, el manejo de los docentes y la administración escolar.

Los rectores. En términos generales, los rectores son nombrados no por su desempeño académico, mediante un proceso de selección por méritos, sino, en la mayoría de los casos, por palancas políticas o antigüedad. Cumplen un papel mas bien decorativo y carecen de medios efectivos para cumplir sus muy limitadas funciones. Los rectores no seleccionan su planta docente o administrativa. Tampoco manejan recursos financieros de importancia: los recursos humanos son asignados por la secretaria de educación; los insumos, cuando existen, y las cuentas de los servicios públicos son también asignados los unos y pagadas las otras directamente por las secretarías. El rector es el superior jerárquico del docente, pero su poder no va más allá de la posibilidad de realizar amonestaciones verbales. Cualquier otro tipo de sanción debe ser sometido a consideración de la Junta Seccional de Escalafón, órgano corporativo a través del cual el gremio de docentes se asegura el control político sobre ascensos y procesos disciplinarios¹⁴.

De otra parte, los rectores de los colegios públicos no le reportan a nadie y son prácticamente inamovibles. Así, en la escuela pública no hay ninguna

¹⁴ En la Junta Seccional, el sindicato de docentes tiene la virtual mayoría, pues como mínimo 3 de los 7 miembros son docentes, y con mucha frecuencia consiguen un cuarto miembro, pues el cupo que corresponde a los padres de familia lo ocupa un docente... después de todo, ellos también son padres. Artículos 17-19 Decreto 2277 de 1979, Estatuto Docente (1976-1981).

instancia con poder efectivo, no existe ningún nivel jerárquico con capacidad sistemática para activar procesos de compromiso con los resultados. Los problemas de jefatura o gerencia tienen que ver con la falta de competencia (facultades legales) y baja capacidad (destrezas y perfil) de los rectores para generar identidad en torno a un proyecto y compromiso entre los docentes.

Los padres y la comunidad. Los padres y la comunidad han tenido una representación minoritaria y sin poderes en la administración de las escuelas. Su participación se reduce a la asociación de padres de familia que en el mejor de los casos ha servido para recoger fondos para reparos menores de los establecimientos. Más recientemente, con la Ley General de Educación, se crearon los Gobiernos Escolares, donde los padres y la comunidad tienen una participación minoritaria. Estos Gobiernos no tienen funciones administrativas ni de dirección real de la escuela: son organismos asesores del rector. Igual sucede con la participación de la comunidad en las JUMEs y las JUDEs, las cuales según la legislación tienen funciones de control y fiscalización, pero no cuentan con instrumentos para ejercer dichas funciones. La falta de mecanismos para que las juntas educativas ejerzan un papel fiscalizador, además, desestimula la formación y el funcionamiento de estos organismos. Los padres y demás miembros de la comunidad tampoco cuentan con la información necesaria para ejercer control sobre la marcha académica de las escuelas: tiene poca y no sistemática información sobre el rendimiento de sus hijos; no tienen instrumentos para medir el desempeño de los docentes y directivos; ni mucho menos información sobre la asignación de recursos a la escuela y el municipio.

Selección de los docentes. Existen normas para la selección, los nombramientos, y las transferencias del personal docente y administrativo¹⁵. Las normas establecen, por ejemplo, que la selección y nombramiento de los docentes debe ser por mérito, a través de concursos públicos, y que los traslados no deben afectar los estudios de los niños. Sin embargo, la evidencia indica que los concursos públicos son más excepción que la regla. Buena parte de los docentes públicos continúan siendo nombrados gracias a recomendaciones políticas. El clientelismo también interviene en aspectos administrativos tales como traslados de docentes, promociones, pago de pensiones y otros beneficios sociales. Los intermediarios clientelistas en la administración de los docentes públicos son los políticos regionales de los partidos tradicionales y, en algunos casos, los mismos dirigentes sindicales. Una vez que un docente ha sido nombrado, es

¹⁵ Véanse entre otros: el Decreto 2277 de 1979 (*Estatuto Docente*), el Decreto 2621 de 1979, los Decretos 250, 297 y 897 de 1981, los Decretos 175, 176 y 177 de 1982, La Resolución 20974 de 1989, y la Ley General de Educación de 1994.

casi imposible su destitución. Las normas de estabilidad laboral y el activismo sindical lo protegen¹⁶.

Evaluación de los docentes. La Ley General de Educación contempla la evaluación de los docentes. Dicha evaluación debería realizarse cada seis años. Si el docente no aprueba, debe ser reevaluado al año siguiente. Si entonces no aprueba, se le puede imputar ineficiencia profesional, lo cual implica una sanción que va desde la suspensión hasta la desvinculación. La instancia responsable de definir la sanción es la Junta Seccional de Escalafón donde los docentes son mayoría. También está contemplada la evaluación de los directivos docentes, similar a la de los docentes, pero la implicación de perderla de manera consecutiva durante dos años es el retorno a la base docente con el salario correspondiente a su grado en el escalafón.

Nominalmente, pues, existe una evaluación que tiene consecuencias. Sin embargo debe tenerse presente una serie de restricciones. En primer lugar es una evaluación de “insumos” y no de resultados. En segundo lugar, no es una evaluación permanente. De hecho, no se ha realizado ni la primera vez, a pesar de haber transcurrido ya seis años desde que la ley la ordenó¹⁷. En tercer lugar, aunque se realizara, no necesariamente tendría como consecuencia la desvinculación del docente¹⁸.

De otra parte, el régimen de ascensos de los docentes es esencialmente automático, en función de títulos y antigüedad. Ni la remuneración ni las promociones están en función de las evaluaciones previstas en la Ley.

El compromiso de los docentes es fundamental para garantizar los fines del sistema educativo. Sin embargo, ni la financiación nacional asegurada, ni la estabilidad laboral han generado un compromiso sistemático con los resultados. La estabilidad de los docentes representa un avance con respecto a los antecedentes de arbitrariedad y pone límites a la injerencia del clientelismo en el sector educativo en Colombia. Pero la estabilidad tiene que ver con reglas y sistemas de evaluación claros, no con aislar la carrera, de los resultados: una cosa es proteger a los docentes de la arbitrariedad y del clientelismo y otra muy

¹⁶ Ver Duarte, Jesús, “La Debilidad del Ministerio de Educación y la Politización de la Educación en Colombia: Dos Problemas a Enfrentar en el Plan Decenal”, en Coyuntura Social, No. 14, Bogotá, Mayo 1996.

¹⁷ La principal bandera de Fecode contra el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002 fue el rechazo a la evaluación que definía la salida de los docentes que estuvieran en el 1.5% de menor calificación.

¹⁸ De hecho Fecode ha reiterado que la consecuencia de una mala calificación en los exámenes debería ser la capacitación y no la sanción. Véase debate de Fecode al Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002.

distinta protegerlos de los resultados de su propio desempeño. Ese aislamiento de la carrera docente con respecto a la evaluación de resultados ha contribuido, de paso, al deterioro de la profesión docente.

El sindicato de docentes. Al igual que en otros países de la región, las relaciones entre los docentes colombianos y el estado son altamente politizadas por la influencia y fortaleza del sindicato de docentes, la Federación Colombiana de Educadores –FECODE-. Los docentes públicos disfrutaban de una alta estabilidad laboral y son difíciles de remover. La estabilidad ha sido fruto de prolongados y conflictivos procesos de negociación. Aunque la administración de la nómina docente es responsabilidad de los departamentos y distritos, las negociaciones por aumentos salariales se manejan centralizadamente entre el MEN y el sindicato de maestros (Federación Colombiana de Educadores - FECODE), sin participación de los entes territoriales responsables por la prestación del servicio educativo. El sindicato ha sido exitoso tanto en asegurar la estabilidad como en las negociaciones salariales con los gobiernos de turno. Esto ha conducido a que los maestros respalden irrestrictamente las iniciativas de los líderes de FECODE en las áreas de salarios y esquemas laborales. FECODE defiende el esquema tradicional de la financiación y provisión de servicios por parte del estado y han sido relativamente exitosos en crear en la opinión pública un muy negativo ambiente para reformas orientadas a flexibilizar la provisión de los servicios educativos. El sindicato defiende los antiguos esquemas de negociación centralizada, se opone a la descentralización, a la transferencia del control de la educación a las escuelas y a la participación comunal y del sector productivo en las decisiones educativas.

Las relaciones entre el gobierno central y FECODE se caracterizan por ser extremadamente conflictivas al tiempo que son centralizadas y excluyentes. La centralización de las negociaciones sobre condiciones de remuneración, por ejemplo, impide que los salarios se adecuen a los mercados laborales locales y reduce la capacidad de manejo de personal al nivel de las escuelas, las instituciones educativas y las entidades territoriales locales. La homologación salarial en el nivel nacional desincentiva los esfuerzos locales y premia la pasividad y la mediocridad. En las negociaciones, el gobierno central generalmente tiene una posición frágil porque se enfrenta con muy menguados instrumentos a un sindicato fuerte y disciplinado. La debilidad del MEN se ve agravada por el hecho de que en las negociaciones con los sindicatos, no intervienen otros interlocutores, como los padres de familia, el sector productivo, o la educación privada, que podrían transformar los términos de la discusión.

Responsabilidades y competencias. Otro de los obstáculos para una gestión educativa adecuada es la dispersión de competencias entre los diferentes

niveles político-administrativos. La legislación sobre descentralización, si bien ha generado un mayor interés de municipios, departamentos y distritos por la educación, y una serie de iniciativas prometedoras para enfrentar sus problemas educativos particulares, no resolvió la confusión existente respecto a las responsabilidades de cada nivel. Mientras que los nombramientos y traslados de docentes son responsabilidad de los departamentos, son los municipios los que tienen que garantizar la oferta educativa. Estos últimos no cuentan con una planta docente segura pues los docentes pertenecen al departamento. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, las escuelas, que, como se anotó arriba, son las prestadoras del servicio, no tienen planta docente fija, ni gozan de autonomía para decidir sobre el uso de sus propios recursos. A esto se suma la inexistencia de los estímulos necesarios para que los diferentes niveles cumplan eficientemente con las funciones asignadas. Tal vez el caso más serio se da en las secretarías departamentales, que no tienen los incentivos para racionalizar la planta docente, puesto que el nivel central es el que paga los costos de las ineficiencias. Como resultado, en la actualidad ninguna instancia es responsable de los elementos claves de la gerencia de la educación pública.

2.2.4. Un Contrato con incentivos equivocados

De esta forma, las características del esquema de financiación y de administración de la educación pública, y las complejidades políticas del sector, configuran un sistema de incentivos equivocados que hacen que en el contrato público de las escuelas los intereses de los principales y los agentes no estén alineados para lograr los objetivos de cobertura y calidad que requiere el país.

Los gobiernos departamentales y distritales, que reciben la financiación del gobierno nacional, y son responsables por la cobertura, la distribución del servicio y el uso eficiente de recursos, tienen pocos incentivos para ello, pues como se argumentó arriba, su comportamiento no tiene consecuencias. La institución educativa, que es la unidad de gestión decisiva para garantizar la calidad, no controla los elementos que le permitirían darle coherencia y unidad de propósito al proyecto educativo. La dirección de la institución no tiene capacidad ni razones para garantizar resultados. La institución no dispone de una instancia con autoridad clara y poder de decisión; recibe docentes con las características que el nominador decide; el salario y la carrera de los docentes están desconectados del desempeño, y no existen procesos sociales de control y reconocimiento de la calidad, debido a la falta de evaluaciones de resultados sistemáticas.

Los centros de decisión y autoridad están dispersos o neutralizados por el control político, ya sea de los partidos tradicionales o del sindicato. Por estas

razones, las conductas no tienen el marco de evaluación apropiado, ni se les puede asignar consecuencias. El régimen laboral exige al docente de asumir compromisos y neutraliza el reclamo de la comunidad. En consecuencia, las decisiones que toman las instancias de regulación del “contrato público” no generan expectativas en relación con el cumplimiento de la conducta esperada y, en todo caso, no tienen que ver con los resultados.

3. Experiencias innovadoras en la educación pública colombiana

Hemos resaltado en la sección anterior las limitaciones del “contrato público” de la educación colombiana y hemos hecho énfasis en los problemas de la descentralización y de las relaciones entre los diferentes actores del sistema. Sin embargo, la descentralización ha abierto oportunidades para que, en ciertas condiciones, las autoridades regionales y locales promuevan innovaciones en materia de organización de la educación financiada por el Estado.

En el pasado reciente se han desarrollado varias experiencias que vinculan el sector privado a la educación financiada por el Estado. Un modelo son los programas de subsidios a la demanda, cuya versión básica es el pago en dinero por niño atendido, lo que puede significar una financiación parcial del establecimiento privado o de la operación integral del mismo. Estos programas pueden tener la variante del pago “en especie”, con la asignación de docentes públicos a esos establecimientos. Un segundo modelo es la educación impartida por la iglesia católica, tanto bajo la figura de educación contratada, como por la entrega de establecimientos para su administración integral. Un tercer modelo, la integración en redes de oferta, que en algunos casos incluye instituciones públicas y privadas, en el marco de programas de incentivos a los establecimientos.

Programas de subsidios a la demanda. Los subsidios a la demanda predominaron como estrategia de ampliación de cobertura en los años noventa, promovida por el gobierno central. Cabe mencionar programas como el Plan de ampliación de cobertura en educación secundaria (Paces), financiado por el Banco Mundial, ejecutado entre 1992 y 1998; y el Programa de Subsidios a la Asistencia y Permanencia en Educación Básica (grados 0 a 9) desarrollado entre 1994 y 1998. Estos programas operaban con el esquema de subsidios para los estratos de bajos recursos, cofinanciados por el gobierno central y la entidad territorial. En su momento de mayor cobertura la suma de estos programas

alcanzó una cobertura de aproximadamente 250.000 cupos. Estos programas afrontaron problemas de administración, flujo de recursos y focalización¹⁹.

El programa de ampliación de cobertura del departamento de Antioquia constituye un ejemplo de subsidios a la demanda bajo la variante de “pago en especie”. La Secretaría de Educación de Antioquia contrata servicios de educación con instituciones educativas privadas sin ánimo de lucro, especialmente religiosas, y paga por niño atendido de acuerdo con una canasta educativa que contiene estándares de insumos que regulan la calidad de los establecimientos participantes. Sin embargo, no contempla la evaluación de resultados como criterio para ingreso y permanencia en el programa, lo cual favoreció la entrada de un porcentaje de establecimientos de baja calidad. En todo caso, está previsto que la secretaría de educación realice una interventoría, a través de la función de supervisión académica. El programa ha afrontado dificultades para continuar debido a que no cuenta con recursos asegurados, lo cual ha implicado un virtual abandono de la canasta educativa y de la interventoría. Antioquia alcanzó a atender cerca de 130.000 niños con este esquema en el periodo 1994-1998.

En 1996, Medellín comenzó el programa *Ampliación de Cobertura con Calidad*, el cual continúa operando. Tiene dos modalidades, la contratación directa y la licitación. La Secretaría estableció una canasta educativa equivalente a 240 dólares anuales por niño. En el pliego de condiciones de la licitación, se establecen estándares de infraestructura, dotación y perfil de los docentes, especialmente en cuanto a formación en las áreas específicas del currículo. Mediante la labor de supervisión académica que por ley le corresponde a la secretaría de educación, se realiza la interventoría de los contratos educativos. Con base en ese seguimiento, la evaluación que tiene la propia secretaría de educación acerca del programa es positiva. Esta estrategia de ampliación de cobertura presenta un menor costo comparado con la educación pública tradicional, y presenta una calidad más alta, reflejada en mejores tasas de retención.

Cartagena, un municipio al norte del país, desarrolló el programa *Educación para Todos* entre 1992 y 1994, el cual consistía en subsidios a la demanda cofinanciados por el gobierno central. El programa no evaluaba o exigía condiciones de entrada de los establecimientos y presentaba serios problemas de

¹⁹ Existen diferentes evaluaciones del programa Paces, entre ellas destacamos las siguientes: King, Elizabeth M., Orazem, Peter F. and Wohlgemuth, Darin (1999), “Central mandates and local initiatives: The Colombia education voucher program”, *World Bank Economic Review*, v. 13, no. 3, 467-91; King, Elizabeth et al (1997), “Colombia’s targeted education voucher program: features, coverage and participation”, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, No. 3. Development Economics Research Group, World bank, Washington, DC.

calidad, deserción y flujo de pagos. Todo ello condujo a la Secretaría de Educación de Cartagena a replantear el programa, a pesar de presiones políticas en contra por parte de quienes evidentemente se beneficiaban de esa situación. Se realizó un censo de necesidades, se replanteó el modelo de contratación y se descartó a las instituciones que no cumplían los criterios mínimos de calidad. En este aspecto, Cartagena se basó en instrumentos que había desarrollado Antioquia, en particular la canasta educativa, que incluía estándares de infraestructura, nivel y características de los docentes, dotación y alimentación. La regulación de la calidad se realizó fundamentalmente mediante la función de supervisión académica a cargo de la secretaría de educación.

Los oferentes se seleccionaban también por la proximidad al sitio de vivienda de la población objetivo. En zonas muy deprimidas, se realizó un trabajo de fortalecimiento de organizaciones de base de la comunidad para colocarlas en condiciones de prestar el servicio educativo. Se realizaron análisis de viabilidad financiera de las instituciones del programa, pensando en el número de alumnos que las entidades podían atender sin deteriorar la calidad. El programa contrató también con colegios públicos, a través de sus asociaciones de padres de familia. A los colegios se les pagaba un valor por cada alumno adicional que matriculaban, y a los rectores se les daba una bonificación por lo mismo. Alcanzó a atender 20.000 alumnos de los estratos más bajos.

En el departamento de Bolívar el 95% de la educación es pública y predominantemente rural. La capacidad institucional privada en educación es mínima. Por eso, cuando el departamento se propuso masificar la experiencia de Cartagena, se presentaron obstáculos. La Secretaría de Educación de Bolívar realizó una convocatoria a ONGs que no necesariamente debían tener experiencia educativa. Se trataba de crear la oferta en zonas deprimidas socialmente. La secretaría capacitaba a las ONGs participantes y seleccionaba las que presentaban mayor capacidad de liderazgo en la comunidad. El programa tenía una canasta educativa que incluía libros, complemento alimenticio y útiles escolares. El valor total aproximado de la canasta por alumno es cercano a 240 dólares. El programa se financió con rendimientos financieros del situado fiscal y alcanzó a beneficiar a 70.000 alumnos²⁰.

²⁰ En Bolívar también se dieron dos experiencias de entrega completa de colegios en administración privada en Barú. En el primero de ellos, la Fundación Corona donó la infraestructura y la secretaría de educación los dotó y lo entregó a una comunidad religiosa para su administración, la que se financiaba con subsidios a la demanda y, posteriormente también con docentes públicos que le eran asignados. Por otra parte, la Fundación Santodomingo financió la construcción de otro colegio, que de la misma manera se financia con subsidios a la demanda de la secretaría de educación. También se financia con subsidios a la demanda la organización Fe y Alegría.

En 1998 la ciudad de Manizales contrató con el sector privado la administración de tres colegios públicos. La contratación, que estuvo vigente hasta el año 2000, se hacía por licitación pública anual. Se empleó la infraestructura de los colegios públicos y la financiación incluía tanto recursos financieros como asignación de docentes. Los administradores eran Fe y Alegría y una cooperativa de docentes. Si bien en el 2000 por falta de financiación se suspendieron los contratos, la secretaría de educación está realizando los trámites para reanudar las concesiones con contratos a mas largo plazo para que los administradores tengan más estabilidad.

La colaboración de la Iglesia. En el marco de los acuerdos del Estado colombiano con la iglesia católica, se ha dado una serie de alianzas educativas entre ambos. La más importante de ellas es la Educación Contratada, educación financiada por el gobierno central y prestada por la iglesia católica en diferentes departamentos del país. La Educación Contratada logra ingresar a zonas de conflicto vedadas para la educación oficial o a zonas remotas donde no llega la acción del Estado. No se han realizado evaluaciones sobre su calidad²¹.

Existe también otro tipo de establecimientos religiosos, que se financian en forma parcial con recursos públicos, especialmente del nivel municipal. Atienden poblaciones vulnerables con proyectos integrales que incluyen la educación formal. Las más importantes son Don Bosco, Fe y Alegría, Benposta y la Fundación del Padre Javier de Nicoló, todas ellas con sedes en varias ciudades del país. Estas organizaciones poseen incentivos extraeconómicos autónomos, no originados en el mercado.

Integración de la oferta en redes. El ejemplo más mencionado en el país son las Redes educativas de Pasto. Las Redes de Pasto son un mecanismo de organización de la oferta en el cual participan colegios públicos y algunos privados y comunitarios. El objetivo es articular los distintos niveles educativos de una misma área mediante acuerdos interinstitucionales que permiten el tránsito fluido de los estudiantes entre unos y otros²². Cada Red tiene un coordinador y un consejo en el que están representados los establecimientos miembros. Un establecimiento cumple la función de imán o núcleo. La Red coordina la oferta, logra economías de escala, flujo eficiente de recursos y de estudiantes, y goza de

²¹ También dentro de la colaboración entre Estado e iglesia católica se dió la entrega a los Salesianos, en 1903, del Instituto Técnico Central, Instituto que sigue siendo público y financiado por la Nación, y es uno de los mejores colegios, según las pruebas de final de la secundaria.

²² Véase el documento del proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Formal del Municipio de San Juan de Pasto, DNP, 1997.

una mayor autonomía relativa como unidad de gestión. Las Redes han logrado movilizar una importante participación de la comunidad en la gestión de la escuela. Así mismo, la realización de pruebas censales de logro le han permitido identificar necesidades de capacitación docente. Sin embargo, la Red no implica un cambio en el “contrato público”, en la medida en que no introduce cambios en las relaciones contractuales con los docentes. El programa de Pasto se ha beneficiado de unas condiciones especiales de inequidad que a favor de esa ciudad hay en el departamento de Nariño en la distribución de docentes pagados por la Nación.

Programa nuevo sistema escolar²³. Este es un programa del MEN con financiamiento del BID. Su objetivo es fortalecer la gestión descentralizada y autónoma de la educación pública y mejorar la eficiencia y equidad social en la asignación de los recursos. El programa comenzó su ejecución a finales del 2000 y tendrá una duración de tres años. Se desarrollará en 5 departamentos, cerca de 100 municipios, y cubrirá cerca de 500 colegios. La participación de los departamentos, municipios y colegios en el programa será voluntaria. Con el programa se busca: a) fortalecer la gerencia educativa y la autonomía escolar; b) implantar mecanismos que aseguren eficiencia y equidad social en la asignación de recursos; c) garantizar a los alumnos de los colegios del programa el ciclo completo de educación básica; d) asegurar el acceso y la transparencia de la información y la evaluación de resultados; y e) favorecer la participación ciudadana. Adicionalmente, el programa fortalecerá la capacidad técnica del MEN en el seguimiento y evaluación de los resultados del sistema educativo público.

Los esquemas y las experiencias mencionadas tienen un gran valor como formas alternativas de organizar la oferta educativa. Han permitido a los gobiernos territoriales explorar opciones de ampliación de cobertura más eficientes y equitativas que la escuela pública tradicional. Las Redes educativas no constituyen una definición radicalmente nueva del contrato de provisión del servicio educativo financiado por el Estado, y en ellas se conservan los problemas de agencia de la educación pública, aunque se avanza en optimización de recursos y participación de la comunidad. Por su parte, los programas de vouchers son una innovación con respecto a la educación pública tradicional, pues el papel de principal pasa a ser representado por el padre de familia, que en teoría puede escoger libremente al proveedor que desee, pero que en el caso colombiano afronta

²³

Veáse el documento del proyecto: “Programa nuevo sistema escolar: transformación de la gestión y participación educativa, préstamo CO-0142”, aprobado en septiembre de 1999.

restricciones serías por las características del mercado en que deben ejecutarse, en particular por las restricciones de oferta e información que limitan sus posibilidades de generar soluciones eficientes.

4. La experiencia de bogotá: Colegios públicos en concesión

En esta sección se describe el modelo de los *Colegios en Concesión* de Bogotá, como una nueva forma de organización escolar financiada con recursos públicos, que no responde al tradicional modelo de escuela pública, y supera, al menos en diseño, limitaciones de la escuela pública y de los programas de subsidios a la demanda.

4.1 Motivación del Programa de Colegios en Concesión²⁴

En el Plan de Desarrollo del Distrito Capital de Bogotá, la pasada administración se había planteado como meta la creación de 100 mil cupos, en su gran mayoría en zonas pobres. El objetivo era el logro de una educación de calidad para grupos sociales de bajos ingresos y en alto riesgo. La pregunta central fue ¿cómo llegar rápidamente con educación de calidad a los sectores sociales más deprimidos de Bogotá? Para los diseñadores del programa, la equidad en educación está dada por la calidad y no simplemente por el acceso.

En la búsqueda del esquema que permitiera lograr el objetivo, se evaluaron las experiencias disponibles en el país. El programa surgió inductivamente a partir de una evaluación crítica de las limitaciones que mostraron las alternativas de ampliación de cobertura, especialmente para los estratos bajos, y no surgió como copia de algún modelo.

Eran tres las limitaciones de la oferta pública y privada que debían superarse. En primer lugar, si bien los programas de subsidios a la demanda establecieron estándares de insumos para controlar la calidad de los establecimientos participantes, no contemplaban la evaluación de resultados como

²⁴ La información para la presentación del esquema de *Colegios en Concesión* fue proporcionada generosamente por la Secretaría de Educación de Santafé de Bogotá. Agradecemos de manera especial a la Secretaria de Educación, Cecilia María Vélez; a la subsecretaria de Planeación y Finanzas, Sylvia Escovar; a la Directora de Planeación, Gloria Mercedes Álvarez, y a Martha Franco quién tuvo un papel importante en el diseño y concertación del Programa.

criterio para la permanencia de ellos en el programa. Como consecuencia, se generaron problemas de calidad. El propio Distrito de Bogotá experimentó dichos problemas con su programa de subsidios a la demanda. Segundo, los programas de subsidios afrontan serios problemas de continuidad, tanto por razones de financiamiento como por los cambios naturales en las gobernaciones y alcaldías. En tercer lugar, por el lado del sistema público, expandir la oferta con los mecanismos tradicionales presentaba claras desventajas: ¿cómo hacer que los nuevos maestros respondieran a los objetivos del programa con una secretaría de educación con limitada capacidad institucional para ejercer liderazgo.

El análisis sobre estos tres aspectos dio origen a la idea de las *Escuelas en Concesión*. Se buscó un esquema que sin salirse del marco público aprovechara las ventajas de administración de las instituciones privadas y garantizara una educación de calidad. Como lo plantea la Secretaria de Educación: “El proyecto no es la panacea, es una opción más de entregar educación para los sectores menos favorecidos”. No es una amenaza para la educación pública. Más aún, se trata, con el tiempo de acercar las escuelas tradicionales al proyecto para que se dé un aprendizaje mutuo, y la educación pública pueda fortalecerse de los aprendizajes del nuevo esquema.

4.2. Descripción general

El programa consiste en la entrega, mediante licitación, de la administración de 51 establecimientos educativos, a concesionarios que hayan tenido durante los últimos cinco años resultados de nivel superior o muy superior en el examen del Icfes, y que ofrezcan un PEI pertinente²⁵. Los oferentes potenciales en las licitaciones son 201 instituciones con los mejores puntajes del Icfes (61, muy superior; 140, superior). El propósito es transferir la capacidad de gestión educativa de instituciones que han mostrado su efectividad, hacia zonas marginales y periféricas de la ciudad, donde hay alta demanda no satisfecha.

Está prevista la evaluación periódica de logros educativos. El concesionario debe procurar alcanzar el nivel superior y, en todo caso, no puede tener resultados deficientes durante dos años consecutivos. Para ello, el concesionario tiene autonomía en la gestión, especialmente en la contratación de profesores y rector; el único parámetro que establece el Distrito es la obligación de contratarlos cumpliendo la ley y garantizando el pago de salarios y prestaciones.

²⁵

Examen de Estado que se realiza en el último grado de la secundaria.

El contrato de concesión se firma a quince años con el fin de proporcionar la estabilidad en el proyecto pedagógico, evitando someter a los niños a cambios permanentes de administración y de modelo pedagógico, y con miras a proporcionar condiciones para que el proyecto sea atractivo para los concesionarios. Sin embargo se prevén mecanismos para terminar el contrato si no se logran los resultados pactados.

Los establecimientos se construyen en áreas de diez mil metros cuadrados o más, con capacidad entre 800 y 1200 alumnos, con infraestructura de primera calidad, características de espacio e iluminación apropiadas; veinticuatro aulas de clase, una ludoteca, un laboratorio de ciencias, dos aulas para artes, tres aulas de tecnología, una biblioteca, una cancha múltiple, todo lo cual recibe una dotación completa. El costo total promedio de cada colegio fue de US\$ 2.5 millones, incluyendo adquisición del lote, construcción y dotación.

Los estándares de calidad en la construcción y dotación tienen el propósito de ofrecer condiciones que dignifiquen y eleven las expectativas de los niños y de la comunidad. Adicionalmente busca constituir polos de desarrollo social para la comunidad.

En el año 2000 comenzaron a funcionar 16, todos en grado cero y primaria; en el año 2001 recibieron alumnos de secundaria²⁶. En el año 2000 se abrió la licitación para otros 5 colegios. Cuando esté en plena operación, el esquema de concesión alcanzará a atender 45.000 estudiantes en 51 colegios, un promedio 880 alumnos por colegio, en jornada única y representará cerca de 4% de la oferta pública de Bogotá.

El esquema conserva la gratuidad de la educación con el fin de garantizar el derecho constitucional. El concesionario recibe una remuneración de US\$ 475 por niño al año, menor al costo unitario en los colegios públicos de Bogotá que es de US\$ 595 (los cuales solo ofrecen jornadas de medio día, mientras los *Colegios en Concesión* ofrecen jornada completa). El concesionario debe admitir los estudiantes sin aplicar ningún tipo de filtro, salvo la pertenencia del niño a los estratos socioeconómicos 1 y 2 del SISBEN, y preferiblemente la cercanía geográfica al colegio²⁷.

²⁶ La secuencia de apertura de grados obedece al deseo de los concesionarios de evitar que estudiantes de secundaria con problemas complejos de violencia y drogadicción entre otros, debiliten el impacto del proyecto pedagógico sobre las cohortes que comienzan en el colegio en concesión su formación primaria. Además los niños de educación primaria tienen un encanto adicional que es fuente de motivación.

²⁷ SISBEN es el Sistema de identificación de beneficiarios de programas y subsidios sociales.

En la canasta educativa se calculó el costo de personal incluyendo el salario y el pago de las prestaciones sociales, los servicios públicos, vigilancia, aseo y un refrigerio diario para cada niño.

El proyecto tiene un presupuesto total de US\$ 294 millones de 1999 para ser ejecutados en 15 años, asegurados mediante vigencias futuras. Al año, representan el 6.5% del presupuesto corriente de la secretaría de educación y se financia con recursos ordinarios del Distrito.

El colegio en concesión forma parte de una estrategia de oferta integral de oportunidades, que implica coordinación con otros programas de desarrollo social del Distrito Capital. En terrenos anexos al colegio el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito construye un jardín infantil. De este modo, queda reunido el ciclo completo, desde el preescolar hasta la educación media, articulado alrededor de un PEI (Proyecto Educativo Institucional) unificado, que garantiza continuidad y coherencia en la formación.

En síntesis, en esta primera aproximación, los *Colegios en Concesión* muestran rasgos notables en comparación con la educación pública tradicional: jornada única, ciclo educativo completo desde preescolar hasta educación media, infraestructura y dotación de alta calidad, evaluación sistemática de resultados con consecuencias y estabilidad presupuestal originada en la financiación a través de vigencias futuras.

4.3. Análisis del Contrato de Concesión Educativa

El modelo de los *Colegios en Concesión* posee dos tipos de ventajas: de un lado, las que se derivan de ser una relación contractual, con las garantías de cualquier transacción de esta naturaleza y, de otro, las ventajas específicas que se deben a la posibilidad que tiene el concesionario de operar el servicio con reglas privadas, que hacen posible la autonomía y efectividad de la administración. A continuación se presenta un análisis de los principales elementos del contrato.

4.3.1. Objetivo y legitimidad del contrato

Es un contrato de concesión educativa entre la secretaría de educación de Bogotá y un Concesionario que debe tener el carácter de entidad sin ánimo de lucro con experiencia en educación. El objetivo del contrato es prestar el servicio educativo formal en preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, en un inmueble determinado, a niños de estratos pobres, según una remuneración per cápita.

El objetivo del contrato se formula con referencia a la Constitución Política de Colombia, de la cual invoca tres principios: el deber que el Estado y la sociedad, al lado de la familia, tienen de proporcionar el servicio público educativo; el derecho que tiene la familia de escoger el tipo de educación de su preferencia; y el derecho de los particulares a ofrecer educación. El sentido de la referencia a la Constitución es hacer explícitos los fundamentos de legalidad del objeto y su legitimidad.

4.3.2. Atributos del producto

El producto y la evaluación. El contrato define la conducta esperada del concesionario. “El objeto del contrato comprende para el concesionario [...] poner su vocación de servicio, sin ánimo de lucro, al servicio de la educación de los más pobres en Bogotá, [...] suministrar servicios pedagógicos y administrativos” necesarios para un número determinado de alumnos, y velar por la moralidad y el orden. Así mismo, el concesionario debe “facilitar una evaluación independiente del logro de los objetivos comunes y específicos de los diversos niveles de la educación formal en el establecimiento [y...] obtener calificación de ‘bueno’ o ‘superior’ cada año”²⁸.

De esta forma, la evaluación tiene consecuencias. Al especificar las causales de caducidad se delimita aún más el resultado esperado, pues establece que la calificación en todo caso no puede ser “deficiente” durante dos años consecutivos²⁹. Los resultados de la evaluación, como medida de los atributos del producto, tienen implicaciones sobre el cumplimiento del contrato. La caducidad del contrato puede declararse si no se entrega el servicio esperado, según la calificación que hace un evaluador independiente. Es decir, el “comprador”, la Secretaría de Bogotá, tiene la facultad de suspender la transacción si no se logra el resultado esperado.

Los concesionarios de los colegios aceptaron que la evaluación de logros tuviera implicaciones contractuales; lo cual llama la atención por el contraste con las normas existentes para la educación pública tradicional, que no le asignan consecuencias a las evaluaciones. El contrato contempla tres procesos de control sobre las obligaciones del concesionario. En primer lugar la interventoría, que tiene que ver con la administración de los inmuebles, la realiza un funcionario de

²⁸ Véase el texto del contrato entre la Secretaría de Educación y los concesionarios, Introducción y Capítulo 1, cláusula 2.

²⁹ Capítulo 7, cláusula 36.

la secretaría de educación del Distrito o un contratista de la misma. En segundo lugar, la supervisión, que tiene que ver con el cumplimiento de normas relativas a aspectos pedagógicos, y que se ejerce en el marco de la función legal de inspección y vigilancia sobre todos los establecimientos educativos; la realizan funcionarios encargados de ello en la secretaría de educación. En tercer lugar, la evaluación, por medio de la cual se califica “el logro de los objetivos comunes y específicos de los diversos niveles de la educación formal”; la realiza una persona natural o jurídica independiente.

La Secretaría de Educación financia la evaluación. Debe dar a conocer la designación del evaluador y, en los dos meses siguientes a cada evaluación, los lineamientos generales que regirán la próxima. La figura del evaluador independiente es fundamental en la viabilidad del contrato. El contrato establece que se procurará la vinculación del evaluador independiente por un período no inferior a cuatro años. Debe tener experiencia profesional en administración, orientación y evaluación de entidades educativas, y no debe tener vínculos con la Secretaría de Educación o el concesionario, ni con entidades oficiales que dirijan el sector educativo, que puedan comprometer su independencia.

Se trata de garantizar que el evaluador independiente tenga la capacidad técnica y la imparcialidad para generar una medida confiable de los resultados y de los atributos del producto. Igualmente, las características y forma de vinculación del evaluador intentan garantizar un grado de independencia relativo, que dé equilibrio a la transacción desde el punto de vista de la evaluación y solución de conflictos, evitando que el Distrito sea a la vez juez y parte. Es un tercero el que emite conceptos de manera independiente y no capturable, pues su perfil es técnico, no corporativo, y se procura designarlo para un periodo más amplio que el de la Administración Distrital. Todo ello limitaría las posibilidades de manipulación y favorece la independencia del evaluador.

En síntesis, la conducta deseable está descrita con claridad; el resultado puede evaluarse y medirse, y sus consecuencias claramente definidas. Las consecuencias son aplicables, pues el marco legal permite que se declare caducidad del contrato al concesionario y por parte de este a los docentes. El concesionario tiene incentivos claros para traducir los resultados de las evaluaciones, en medidas sobre la tecnología, las relaciones profesionales y la vinculación de personal.

Vale la pena resaltar la posibilidad que tiene la Secretaría de Educación de redefinir atributos del producto durante la ejecución del contrato. Efectivamente, el contrato prevé que la Secretaría entregue al concesionario los lineamientos de la evaluación un año antes de la realización de la misma. Es este un reconocimiento del carácter dinámico de las características deseables de

la educación y conserva en el Secretaría de Educación, como parte del Estado, la facultad de exigir un producto educativo relevante. Pero igualmente es equitativo con el concesionario pues le da derecho a conocer con anticipación suficiente los criterios de la evaluación.

La comunicación entre las partes está regulada. El concesionario tiene derecho a conocer informes de las tres instancias de control y a responder. Establece la participación del evaluador independiente para conceptuar sobre la corrección de hechos que afecten los intereses de las partes. A pesar de las diferencias que puedan surgir en la ejecución, existe el compromiso de evitar perjuicios a los derechos de los alumnos y de terceros. El evaluador independiente es una de las instancias arbitrales en la solución de conflictos que surjan durante la ejecución, especialmente en situaciones contractuales que tengan implicaciones económicas.

El mecanismo para la solución de conflictos entre las partes también contempla, el compromiso de solución directa y con ánimo conciliatorio; la promesa de la Secretaría de Educación de no extender a otros establecimientos del concesionario las controversias o sanciones. Las controversias sobre estado, forma y plazos de los compromisos se resuelven recurriendo a uno o tres amigables componedores. Las controversias que van más allá de establecer el estado, forma y plazo de cumplimiento se dirimen con uno o tres árbitros, nombrados por las partes o por la Cámara de Comercio de Bogotá.

La tecnología. El concesionario es autónomo y sólo afronta las restricciones de la ley y del contrato. El Proyecto Educativo Institucional (PEI) forma parte integral del contrato, y sus modificaciones se consideran enmiendas al contrato, una vez aprobadas por la Secretaría de Educación. El establecimiento que surge de la concesión es un establecimiento nuevo, diferente del que el concesionario tiene previamente. Por ello, el concesionario debe someter su PEI a aprobación, de acuerdo con la Ley. Si hay discrepancias respecto de la aprobación del PEI, están contemplados recursos de ley y el sistema de solución de conflictos del contrato.

El concesionario debe financiar todas las obligaciones que incluya en el PEI, y no las puede invocar para solicitar restablecimiento del equilibrio económico. Asimismo, declara poseer conocimiento en detalle y de manera suficiente sobre la tecnología, sus factores, insumos y entorno: las obligaciones, sitios y bienes, características generales de la población escolar, disponibilidades de insumos y recursos, normatividad. Por eso, no puede invocar hechos relacionados con ellos para reclamar por imprevisión o alteración del equilibrio económico.

No hay compromiso de transferencia de una tecnología determinada; es decir, de copiar modelos pedagógicos de los colegios matriz del concesionario;

sólo poner su vocación de servicio y no tener resultados “deficientes”. Esto tiene la finalidad de dar libertad al concesionario para adaptar su saber tecnológico a las condiciones particulares de la población objetivo. Se trata de utilizar la capacidad del concesionario, su saber acumulado y no una tecnología específica. El concesionario puede utilizar recursos de toda clase que tenga en otros establecimientos o de terceros que convengan en ello.

Los insumos. El contrato especifica los criterios que debe tener en cuenta el Consejo Directivo del colegio para asignar los cupos disponibles: hijos de personas pobres (estrato 1 y 2 del SISBEN) que vivan en la vecindad del establecimiento, respetando el derecho a la igualdad. Si no hay suficientes niños en el entorno del colegio, la Secretaría remite niños de similares condiciones para cumplir con el número especificado en el contrato. El concesionario es responsable de abrir matrículas para cumplir con el número de niños especificados. Es importante tener en cuenta que la población que deben atender estos colegios presenta un marcado rezago educativo, carencias académicas notables, condiciones sociales contrarias al aprendizaje, especialmente de violencia intrafamiliar.

Aunque el modelo se centra en la evaluación de resultados, contempla el monitoreo de ciertos insumos. Ello está justificado porque algunos de ellos tienen una relación mediata con el resultado. Ejemplo de ello son la alimentación y los materiales educativos. El concesionario debe proveer una ración diaria a cada escolar en la cantidad y calidad especificada. La Secretaría de Educación realiza una verificación diaria aleatoria de la calidad y presenta un informe mensual. La Secretaría tiene la facultad de hacer esa verificación, pero la responsabilidad civil es del concesionario. El concesionario debe proporcionar a los alumnos el material educativo según parámetros definidos en el contrato.

El énfasis del modelo es en calidad, logro de objetivos comunes y específicos de la educación, y equidad. En cierto sentido, la eficiencia administrativa ya está implícita y regulada en la remuneración per capita; la eficiencia interna es una medida mediata de la calidad, aspecto este que va a medirse de manera directa a través de pruebas de logro. La equidad la garantiza la localización del establecimiento y los ya mencionados criterios sobre selección de alumnos.

Los docentes. El concesionario escoge y contrata libremente el personal con el cual presta el servicio educativo. Los docentes deben cumplir los requisitos de ley para el ejercicio de la profesión. Como el establecimiento creado por la concesión es una institución autónoma, se aplica el régimen legal privado, especialmente en materia laboral. Los contratos con los docentes se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo (CST) y en materia de seguridad social por la Ley 100 de 1993, y no pueden pactarse regímenes laborales distintos. Estar sometido al CST implica que los docentes no gozan del régimen especial del Estatuto

Docente, en particular de su estabilidad, y sólo comparten con los docentes oficiales las reglas sobre salarios del escalafón nacional.

Vale la pena resaltar dos aspectos de las relaciones profesionales de los docentes privados en las concesiones. En primer lugar, la flexibilidad tanto en la vinculación como en la desvinculación, lo cual es apropiado a las exigencias que el contrato establece en materia de resultados. Hay una vinculación flexible que permite lograr las combinaciones de precio y calidad compatibles con el plan de producción, con el PEI, sujetos a las restricciones de un monto dado de financiación. El colegio puede aplicarle al docente los mismos criterios de evaluación que el contrato de concesión establece para el concesionario. En segundo lugar, el nuevo contrato no sólo involucra a los docentes bajo una relación laboral que liga su permanencia al desempeño, sino que los convierte en miembros de un proyecto con fines sociales claros que ellos comparten y con características pedagógicas estimulantes. Ello es importante porque los incentivos que se activan con el nuevo contrato no sólo tienen que ver con la flexibilidad del vínculo laboral, sino también con la construcción de relaciones profesionales apropiadas para la generación de conocimiento y aprendizaje, lo cual es determinante para mejorar la calidad de la enseñanza³⁰.

Los incentivos extraeconómicos de los docentes de las concesiones se han puesto de manifiesto en estos primeros meses. La situación de extrema pobreza y privación afectiva en la que llegan los niños, les ha generado un gran compromiso con el trabajo, a lo cual se une la filosofía de los concesionarios, orientada a la generación de compromiso.

El concesionario tiene el reto de establecer un esquema de vinculación que incentive a los docentes. La remuneración per capita definida inicialmente le da un margen para un esquema de remuneración y permanencia que premie el desempeño. Sin embargo, el tema debería ser objeto de una simulación sobre lo que ocurriría en el mediano plazo, si ese margen se pierde y el concesionario se ve obligado a mantener costos bajos, sacrificando incentivos y posibilidades de garantizar resultados. Los ascensos en el escalafón pueden presionar los costos por encima de la inflación. Este es un punto en que la carrera docente pactada con los docentes oficiales constituye una restricción, pues el régimen de

³⁰ Esa es una de las conclusiones de los estudios empíricos recientes sobre el tema. Véase: Corpoeducación (1999), "Estudios de caso sobre gestión escolar"; Misión Social-DNP (2000), "Factores asociados al logro académico de los alumnos de 3° y 5° de primaria de Santafé de Bogotá"; Misión Social-DNP (1997), "La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos", en: Planeación y Desarrollo, Vol XXVIII, N°1, 1997; Alfredo Sarmiento, Lida Becerra, Jorge I. Gonzalez (2000), "La incidencia del plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico", Mayo, Borrador.

ascensos de los docentes públicos, más no el de vinculación, es aplicable a los privados. El concesionario puede aprovechar el régimen laboral aplicable, que por su flexibilidad permite revalidar el vínculo laboral periódicamente de acuerdo con el desempeño, y construir un sistema de continuidad, para los docentes más comprometidos.

El diseño de los incentivos coloca al concesionario frente a un reto. De un lado, el mantenimiento de los costos en términos reales restringe sus posibilidades de ofrecer carrera al conjunto de los docentes; pero debe garantizar un proceso educativo capaz de generar los niveles de logro a los que se comprometió en el contrato. Debe mantener y promover un núcleo de docentes altamente motivado y capaz, que impulse académicamente a un grupo más o menos amplio de docentes que deberán ser renovados para evitar el crecimiento sistemático de los costos de personal.

4.3.3. Régimen económico del contrato

El valor del contrato es indeterminado pero determinable (un monto unitario por número de alumnos). La remuneración promedio anual por alumno es de \$950.000 pesos de 1999 (US\$ 475). La remuneración se incrementa de acuerdo con la meta de inflación de cada año, pero se ajusta una vez se conozca el dato oficial (en diciembre o enero), de modo que se conserve el valor en pesos constantes. Así mismo, la remuneración puede reajustarse en respuesta a circunstancias imprevistas ajenas a la voluntad del concesionario. Ello implica una revisión del contrato para restablecer el equilibrio económico, en lo cual debe oírse la opinión del evaluador independiente. La mora en el pago se define por la tasa de interés más alta.

Los excedentes y pérdidas son del concesionario. El uso de los excedentes se regula por las normas legales sobre entidades sin ánimo de lucro. La deserción puede romper el equilibrio económico a favor del concesionario. Si se produce por esta vía un beneficio extraordinario, previo concepto favorable del evaluador independiente se pondrán en marcha sistemas legales y contractuales previstos para restablecer equilibrio a favor de la Secretaría de Educación. La Secretaría pagará en todo caso por el número de alumnos especificados en el contrato. Por eso debe proveer los alumnos necesarios para cumplir el cupo si el concesionario no los encuentra. Si se retira un alumno e ingresa otro, ello no da lugar a un pago adicional. El pago, a la larga, no es por alumno sino por la capacidad total del colegio definida en el contrato. Por ello, debe evaluarse el comportamiento de la permanencia. Las condiciones especiales de infraestructura, dotación y alimentación favorecen la asistencia, y la función regulatoria de supervisión puede minimizar el riesgo de selección adversa.

Los colegios por concesión pueden cobrar derechos académicos a los alumnos dentro del marco de regulación de esta materia para los colegios públicos. En educación preescolar y básica el servicio es gratuito. Sólo se pagan derechos académicos (ni matrícula ni pensión), iguales a los definidos para instituciones educativas estatales. En educación media, puede cobrar matrículas, pensiones y derechos académicos como si fuera institución educativa estatal. Los ingresos por derechos académicos, pensiones y matrículas son de propiedad del concesionario.

Con autorización previa de la Secretaría de Educación, el concesionario puede utilizar los bienes de la concesión para prestar servicios adicionales a la comunidad educativa, a otros establecimientos educativos o a entidades de servicio a la comunidad, siempre que no afecte el cumplimiento de las obligaciones del contrato. Esa utilización accesoria es excepcional y no puede tener como fin la generación de ingresos permanentes. Los ingresos extraordinarios que genere deben destinarse al bienestar de los estudiantes y a mejoras en bienes y sistemas dedicados a la enseñanza. Debe, en todo caso, haber una contabilidad que distinga nítidamente costos e inversiones dedicados a la utilización accesoria. Con esto se busca eliminar los incentivos a un uso comercial de los recursos cedidos y de la remuneración por el servicio de la educación formal.

4.3.4. *Los concesionarios*

Concesionarios de Colegios en Bogotá

Concesionario	Centros Educativos Distritales Entregados En Concesión	Número De Colegios
Caja de Compensación Colsubsidio	Torquigua, Las Mercedes	2
Caja de Compensación Comfenalco	San Vicente, San Cayetano, Nueva Roma	3
Caja de Compensación Cafam	Los Naranjos, La Esperanza, Bellavista, Santa Lucía	4
Fundación Gimnasio Moderno	Arborizadora Alta	1
Fundación Educativa Don Bosco	La Estrellita, Parques Del Campo, La Joya, San José, Chuniza Famaco.	5
Fundación Educativa Nuevo Retiro	Tintalito	1

Incentivos extraeconómicos³¹. Como se mencionó antes, el programa tuvo como criterio de selección la calidad educativa de los potenciales prestadores del servicio. No obstante, la selección tuvo una virtud adicional no buscada: logró escoger agentes que poseen una función objetivo, sino idéntica, sí alineada con la del principal. La concesión logró el compromiso de dos “mercados”: el de la compensación familiar y el de las iglesias; ambos mercados pueden ampliar su ámbito de influencia gracias al programa a cambio de resultados académicos.

El incentivo extraeconómico de la imagen y el prestigio es importante para algunos de los concesionarios, como las cajas de compensación familiar, que compiten por tener el mejor resultado, y por consolidar una imagen de servicio social no elitista y de calidad³². En cierta medida, el programa ofrece una oportunidad más para legitimar su función. Hay un potencial de emulación entre concesionarios y más adelante entre estos y los establecimientos públicos tradicionales.

Las tres principales cajas de compensación familiar señalaron que su participación en el programa está en consonancia con los objetivos de la organización de contribuir al desarrollo social de la comunidad de menores recursos. Las cajas de compensación son entidades privadas que deben servir a los trabajadores afiliados; de modo que la labor que asume con la concesión es una proyección de su labor social, en la cual invierte su experiencia y capacidad acumulada pero no sus recursos financieros. Conciben la experiencia de los colegios de concesión como una medio para ampliar las oportunidades sociales de grupos vulnerables, contribuir a una sociedad más armónica y equitativa, y a una ciudad más funcional.

Los concesionarios comparten la convicción de la Secretaría de Educación, de que el esquema debe funcionar para que se amplíen las opciones de provisión de educación y se oxigene la educación pública. Es claramente una razón política más que tienen para hacer su mejor trabajo.

³¹ En las entidades sin ánimo de lucro, los administradores están motivados por incentivos ideológicos como del “deseo de proveer ‘excelencia académica’, mejorar la calidad de los servicios educativos que ofrecen y la equidad con la cual los ofrecen”. Véase Winston Gordon (1996), *The Economic Structure of Higher Education: Subsidies, Customer-Inputs, and Hierarchy*, Williams College, p. 4.

³² En Colombia las Cajas de Compensación Familiar son instituciones privadas que se financian con recursos provenientes del 2% del valor de la nómina de empresas privadas e instituciones públicas. Su objetivo es prestar servicios a los trabajadores en las áreas de recreación, salud, capacitación, vivienda y otros servicios a sus afiliados. Las tres Cajas más grandes son Cafam, Comfenalco y Colsubsidio.

Mentalidad. En general, los concesionarios consideran que el riesgo de la población objetivo, estratos 1 y 2, es una oportunidad. “El colegio puede sembrar en las familias un cambio cultural a través de los niños, gracias al énfasis en una pedagogía de los valores que está en las prácticas cotidianas del colegio y se da a través de vivencias. Los niños vivirán un contraste cultural entre el colegio y el entorno familiar”³³. Uno de los concesionarios incluso convirtió los *Colegios en Concesión* en proyectos de investigación e innovación pedagógica, en alianza con una universidad³⁴.

Cabría señalar que la misma disposición a asumir el reto de ofrecer educación de calidad, con compromisos contractuales de resultados, refleja unos rasgos del pensamiento institucional y de la cultura organizacional de los concesionarios, que hacen presumir su capacidad para generar aprendizaje, adaptación e innovación; una capacidad de movilizar para el cambio.

Ventajas tecnológicas. Los concesionarios poseen un conocimiento acumulado que se refleja en los resultados. Tienen una concepción del proceso educativo centrada en el compromiso y la identidad entorno a fines, lo cual le da unidad y coherencia a ese proceso, y reduce los costos de transacción. Esas instituciones disponen de una tecnología probada, una concepción pedagógica clara, con proyectos centrados en el afecto, la alegría y la iniciativa individual, aspectos valiosos por las características de los grupos vulnerables objetivo del programa.

En cuanto a la administración de personal, los concesionarios entrevistados tienen fortalezas en selección de docentes. La permanencia del docente se basa en el desempeño que se evalúa según reglas claras; el docente tiene claro bajo qué criterios lo van a evaluar. Predomina la autoevaluación y la coevaluación; al docente se le señalan unos indicadores sobre lo que se espera de él; este puede decir cómo se ve en el cumplimiento de esos indicadores. La evaluación es concertada, no autoritaria.

Los directivos entrevistados coincidieron en que el rector es la autoridad en materia disciplinaria, pero no tienen la misma concepción sobre su grado de autonomía (ver diagrama 1). Para algunos, por concepción o estilo de su organización, el rector tiene una autonomía relativa con respecto al programa; aunque en temas como la cancelación de contrato a un profesor, el programa evalúa la propuesta del rector. Otros manifestaron abiertamente aplicar y valorar una concepción centralista, de los colegios con respecto al concesionario, que permita

³³ Entrevista con Luis E. Rivera coordinador del programa de *Colegios en Concesión* de Cafam.

³⁴ Colsubsidio y la Universidad Javeriana.

garantizar un resultado y ponerle el sello institucional al proyecto educativo. En todo caso, todos coincidieron en promover el trabajo en equipo entre los docentes de los colegios.

Organización de los concesionarios: el caso de CAFAM



El diagrama muestra la manera específica como se organiza CAFAM, un concesionario que recibió 4 colegios. Se supone que a medida que maduren los colegios, la autonomía de los rectores será mayor. Gracias a la infraestructura del concesionario, se pueden realizar economías de escala en la realización de funciones administrativas.

Esta es sólo una de las formas posibles de organización de las competencias dentro de los concesionarios. En ese sentido, el programa de concesiones no

es monolítico; cada concesionario puede explorar formas de organización de acuerdo con su filosofía institucional y con las particularidades del colegio. Debe resaltarse en todo caso que este eslabón de la cadena principal agente (secretaría de educación → concesionario → colegio) no le resta claridad a las facultades que tiene el responsable de producir el servicio ni lo aleja del proceso.

En cuanto al perfil de los docentes, los concesionarios entrevistados siguieron el mismo patrón: docentes con experiencia en educación a poblaciones vulnerables o de escasos recursos, que sean jóvenes, que en lo posible hubieran participado en experiencias de innovación pedagógica y que fueran especialistas del área respectiva. Los docentes deben tener dedicación exclusiva de 7 a.m. a 3 p.m. El rector debe tener al menos especialización y años de experiencia.

Algunos docentes entrevistados confirmaron que una clara fuente de motivación para los docentes es la seriedad institucional y la credibilidad de los concesionarios, así como la oportunidad que les da de participar en un proyecto pedagógico claro e interesante. Se identifica aquí una alta valoración del entorno profesional de las concesiones por parte de los docentes, no obstante, que la gran estabilidad de la educación pública tradicional sigue ejerciendo un gran atractivo sobre los docentes.

Todos los concesionarios plantearon una concepción pedagógica en la cual primero son los valores y el afecto, después el conocimiento: “primero afecto, después aprender a leer”. Adicionalmente, común a varios de los proyectos educativos es el énfasis en educación para el trabajo.

Vínculos con la Comunidad. Los concesionarios tienen el propósito de convertir el colegio de concesión en eje del desarrollo social de la comunidad del entorno, atrayendo al padre y a la familia hacia las oportunidades de servicio que abre el colegio. En particular, las cajas de compensación tienen la capacidad de acompañar el proceso con intervenciones sobre los padres. Algunos de ellos ya establecieron alianzas con las juntas de acción comunal.

La participación de los padres y la comunidad en el gobierno escolar se da de acuerdo con la Ley General de Educación. Sin embargo, el grado en que esa participación incida efectivamente en la dirección del establecimiento puede no ser alto. En principio, parece haber un conflicto potencial entre un mecanismo de gobierno que implique para el concesionario compartir el poder y un contrato que le asigne consecuencias económicas a los resultados.

Por lo pronto, en los pocos meses de operación, los *Colegios en Concesión* han logrado generar cambios de actitud que tomarían más tiempo en la escuela pública tradicional. Son notorios al visitar estos establecimientos el entusiasmo, el afecto y la alegría.

4.4. El contexto político para la aprobación del programa

El Concejo de Bogotá aprobó el presupuesto del programa de concesiones en agosto de 1999. La administración de la ciudad solicitó inicialmente la aprobación de las concesiones por 21 años. Los ponentes redujeron a quince años la duración del proyecto. Nos interesa aquí recoger la discusión política del proyecto, porque es ilustrativa de los intereses que movilizan este tipo de innovaciones.

Los concejales expresaron preocupaciones acerca de diferentes tópicos. En primer lugar, el temor a comprometer el presupuesto futuro del sector, a “hipotecar” la política educativa por 15 años. Este fue un argumento recurrente: el tema tiene que ver con la dificultad de las instituciones del país para ejecutar proyectos de Estado, que trasciendan los gobiernos particulares. En segundo lugar, hubo cierto cuestionamiento de la confiabilidad de las entidades que bajo el rótulo de sin ánimo de lucro trabajan en el sector social. En tercer lugar, los concejales expresaron la preocupación de perder el control sobre las nuevas instituciones, dado su carácter de autonomía y administración privada. Plantearon el temor a que los colegios realizaran una selección adversa, y que adoptaran un régimen de tarifas como el de los colegios privados. En cuarto lugar, tal vez la principal preocupación, fue el temor a la privatización. Los concejales, independientes de su afiliación política no querían aparecer como privatizadores. Incluso varios de los que apoyaron finalmente el proyecto se declararon contrarios a la privatización de la educación.

Si bien hubo una minoría de concejales que se opusieron radicalmente al programa y lo calificaron de “neoliberal” y de ser el comienzo de la “privatización de la educación”, la mayor parte de los concejales intervino en favor del proyecto.

Frente al argumento de privatización se aclaró que el proyecto conserva la gratuidad y los colegios continúan siendo parte del sistema público de educación de la ciudad. En cuanto a los recelos hacia el sector de instituciones sin ánimo de lucro se argumentó que el sector público y el sector privado pueden colaborar para solucionar los problemas sociales, pues son dos formas de actuar y regirse que pueden ser complementarias. La alianza estratégica entre el sector público y el privado, se mencionó en los debates, puede ser una oportunidad para superar el problema de la falta de educación de calidad, que es un factor que genera desigualdad social. La participación del sector privado en la vida pública, tiene sentido si se hace con arreglo a unas normas y reglas de juego que benefician a la comunidad.

Las objeciones relativas a la situación laboral de los docentes se despejaron cuando se explicó que el pago de salarios y prestaciones se haría según el escalafón nacional. Algunos concejales encontraron positiva la entrega de los

colegios a los concesionarios en la medida que ésta reducía la politización de la educación pública y el margen de acción que tienen los políticos y sindicalistas para influir en las decisiones de quienes administran los colegios.

Los debates en el Concejo sobre el programa no concitaron mayor interés en los medios masivos de comunicación. Solo después, cuando se empezaron a ver los primeros resultados, la prensa empezó a informar positivamente sobre el programa.

En las localidades en las que se entregaron los colegios hubo reacciones diferentes. En una hubo resistencia inicial de la comunidad por influencia de grupos armados, que posteriormente llegaron a un acuerdo para respetar el colegio. En otras, las juntas de acción comunal discutieron sobre la apertura del colegio en concesión; algunos docentes en las asambleas convocadas por las juntas hicieron críticas con el argumento de la privatización. En todo caso la mayoría de los padres vieron las bondades de un buen colegio, con infraestructura y dotación de calidad, gratuito y en el que, adicionalmente, los docentes no hacen paros ni huelgas.

El resultado de la votación en el Concejo fue 23 votos a favor y 8 en contra. En realidad el proyecto tuvo menos obstáculos políticos de los esperados. El sindicato de maestros no lo consideró un tema central. El sindicato, en este caso, se preocupó más por otro tipo de temas. De hecho, hubo un enfrentamiento mayor cuando la Secretaría de Educación decidió descontarles un par de días no laborados, o eliminar unas vacaciones extralegales que los docentes disfrutaban por fuera de lo ordenado en la ley. Otro elemento que ayudó a que el sindicato no se movilizara en contra fue que el programa no implicaba una reducción de la planta docente y administrativa oficial. Más aún, se dio en un periodo donde hubo también un incremento en la inversión en la educación pública tradicional.

El liderazgo de la secretaria de educación y su equipo ha contribuido a crear un contexto político favorable al proyecto. Ese liderazgo se ha caracterizado por la firmeza y habilidad política en el desarrollo de una agenda clara de fortalecimiento de la educación pública. Esa agenda ha incluido la modernización de la administración, el mejoramiento de la infraestructura y la dotación, y de la introducción de la evaluación sistemática de resultados. Así mismo, la credibilidad de la secretaria de educación y su equipo logró convencer a los concesionarios de participar en el proyecto, algo impensable en otras condiciones.

5. Potencialidades de las nuevas experiencias

Las experiencias innovadoras de gestión escolar desarrolladas en Colombia en los últimos años han buscado superar los problemas inherentes al esquema tradicional de las escuelas públicas que se ha convertido en una camisa de fuerza para el desarrollo del sector.

Si bien, como se describió en las secciones anteriores, cada experiencia tiene sus propias características, es posible hablar de tres tipos de programas: subsidios directos a los estudiantes (vouchers); compra de cupos o financiación de la prestación del servicio en los establecimientos privados; y los Colegios en Concesión, que por sus características, constituye un modelo independiente que se aparta tanto de la educación pública tradicional como de los subsidios a la demanda. En esta sección se presentan algunas reflexiones sobre las posibilidades de estos tres tipos de experiencias en el contexto de la educación colombiana.

Los programas de vouchers fueron, y continúan siendo, una opción atractiva para ampliar la cobertura del sector, dados los obstáculos existentes en la educación pública tradicional. Durante los noventa, en Colombia, tuvieron el apoyo de varios grupos de distinta procedencia. Los planificadores educativos vieron en los vouchers una salida para vencer las restricciones del monopolio ejercido por FECODE sobre la educación pública. Los políticos percibieron una oportunidad para responder rápidamente a las demandas de sus electores. Para un sector de los colegios privados fue una oportunidad de obtener financiación adicional de una manera relativamente expedita. Para las familias de bajos recursos fue una oportunidad única para financiar la educación de sus hijos.

Con la estrategia de subsidios a la demanda se logró de manera rápida (y con menores costos) ampliar la cobertura educativa en diferentes zonas del país. Varios estudios han analizado los aspectos positivos de estas experiencias³⁵. Aquí interesa mencionar dos debilidades detectadas: calidad y continuidad. En cuanto a la calidad, estas experiencias subestimaron las condiciones sociales del segmento de población a los que estaban dirigidos (los estratos más pobres) y sobrestimaron la capacidad institucional del sector privado para ofrecer servicios de calidad en entornos sociales de alto riesgo. De un lado, se trataba de usuarios esencialmente mal informados, sin experiencia en el mercado de la educación y con muy poca capacidad de demandar servicios de calidad. De otro lado, en dichos entornos sociales, ha sido muy difícil generar los incentivos apropiados para atraer agentes privados interesados en hacer inversiones

³⁵ Ver nota de pie de página número 19.

en infraestructura y dotación que les permita ofrecer educación de calidad. La oferta privada de educación de calidad no alcanza a ser movilizada por la demanda de las comunidades deprimidas socialmente, salvo fragmentos de la oferta que no operan con la lógica del mercado, como los colegios de algunas comunidades religiosas.

Igualmente, en los programas de subsidios a la demanda no se definieron con claridad los atributos del producto, ni se establecieron reglas sobre su medición, ni sanciones por el incumplimiento de los objetivos. En este aspecto, los programas de vouchers presentan la misma vaguedad que la educación pública tradicional.

En cuanto a la continuidad, la mayoría de estas experiencias dependían del apoyo de los gobiernos subnacionales de turno y de la coyuntura presupuestal del momento. La crisis de las finanzas nacionales le restó viabilidad a los programas de subsidios a la demanda. Los gobiernos departamentales o municipales no pudieron hacer el relevo porque tenían su propio vía crucis fiscal. Muchos colegios privados cerraron por la crisis económica y por la desaparición gradual de los programas de vouchers que los alimentaban.

El país no ha logrado consolidar un mercado competitivo en el largo plazo para los programas de vouchers. En el contexto de pobreza y marginalidad en el que se han desarrollado, éstos programas sólo han logrado promover instituciones que, con base en equilibrios económicos precarios, ofrecen una educación que no tiene ni las condiciones logísticas ni los incentivos para alcanzar el nivel de calidad deseada. El país tampoco aprovechó la coyuntura creada por estos programas para fortalecer la infraestructura institucional tanto de la educación pública como la privada, pues aplazó el establecimiento de un sistema fuerte de evaluación de la educación.

Sería interesante ver operar los vouchers en segmentos del mercado con equilibrio entre oferta y demanda y en presencia de evaluaciones de la calidad. En conclusión, no puede afirmarse que en Colombia los vouchers sean inválidos de por sí; pero dada la experiencia que ha tenido el país, estos programas deberían diseñarse pensando en las condiciones sociales del segmento de población a los que están dirigidos y en las premisas institucionales que se deben crear para su desarrollo.

Las iniciativas de ampliación de cupos vía contratación de escuelas privadas emprendidas por los gobiernos departamentales o municipales intentan responder a presiones sociales por una mayor cobertura de calidad, especialmente en los sectores sociales menos favorecidos. Las debilidades de estos programas son similares a las de los programas de vouchers. En primer lugar, y al igual que en el caso de los vouchers, allí se ha presentado un contrato genérico

de compra de cupos sin definición de los atributos del producto y sin mecanismos para hacerlos exigibles. En segundo lugar, la mayoría de ellos se han desarrollado con recursos marginales, que no forman parte de la financiación estructural del sector. De hecho, varias de las experiencias comenzaron a ser desmontadas a raíz de la crisis económica de la segunda mitad del decenio anterior, que aún no se supera.

En ese sentido, la primera condición para la viabilidad y continuidad de este tipo de programas tiene que ver con el crecimiento de la economía y el saneamiento de las finanzas departamentales y municipales. Estos dos factores determinan la capacidad de los gobiernos territoriales de destinar recursos adicionales permanentes para hacer sostenibles estas experiencias. Una segunda condición estratégica es la consolidación de un sistema nacional de evaluación, que promueva evaluaciones censales de logro en el nivel local y constituya la base de la exigibilidad de productos de la educación con atributos específicos. Finalmente, y esto es aplicable a todas las iniciativas de gestión escolar no tradicional en el país, se debe superar un obstáculo que se introdujo en la legislación del sector que condena las innovaciones a ser marginales, pues sólo pueden introducirse para ampliar cobertura y restringen su incidencia en la educación pública tradicional³⁶.

El esquema de Colegios en Concesión representa un cambio cualitativo en las estrategias de provisión de educación financiada por el Estado³⁷. En el diseño de las concesiones se tuvo en cuenta no solo las limitaciones del “contrato” de las escuelas públicas, sino también las enseñanzas de los programas de subsidios a la demanda y de compra de cupos en el sector privado.

El programa de *Escuelas en Concesión* resolvió varios problemas presentados en otros esquemas. La falta de continuidad derivada de los altibajos fiscales se superó con contratos a quince años garantizando a los proveedores privados una financiación segura. Construyó infraestructura de calidad en zonas pobres

³⁶ Esa restricción se encuentra en el Artículo 8 de la Ley 60 de 1993, que dice: “Solamente en donde se demuestre la insuficiencia de instituciones educativas del Estado podrá contratarse la prestación del servicio con entidades privadas sin ánimo de lucro, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura de los servicios educativos estatales y siempre y cuando la prestación del servicio se adecue al cobro de los derechos académicos establecidos para las instituciones del Estado”.

³⁷ La experiencia de Bogotá está en las primeras etapas de ejecución y es necesario esperar a su maduración para evaluar plenamente sus resultados. La nueva administración del Distrito de Bogotá (que fue elegida el año anterior y tomó posesión al inicio del presente año) adoptó plenamente el programa y confirmó a los directores de la Secretaría de Educación garantizando la continuidad.

donde es tradicionalmente imposible encontrar escuelas públicas o privadas bien dotadas, estableciendo buenas condiciones físicas para la oferta del servicio. En los contratos con los proveedores privados, definió con claridad los productos esperados y los mecanismos para asignarle consecuencias a los resultados. Así, el programa combina elementos positivos del sistema público y del privado: financiación pública, infraestructura de calidad y provisión del servicio con base en normas de contratación y gestión propias del sistema privado.

Como la infraestructura es pública y lo que se escoge es la gestión, no es necesario poner a las familias a desplazarse de un oferente a otro; más bien se busca hacer circular a los oferentes, que deben garantizar su permanencia con resultados. En el mercado de la educación que atiende a los sectores de menores ingresos, no parece razonable pretender que el desplazamiento del consumidor de un oferente a otro genere competencia por la calidad. Es necesario generar incentivos hacia los resultados haciendo sustituible al prestador del servicio, que opera en una infraestructura y dotación públicas: en lugar de mover la demanda, mover la oferta.

Aunque el principal no es el ciudadano, la transacción crea los incentivos e instrumentos para generar los productos que deberían satisfacer sus expectativas. El principal sigue siendo el Estado, en el nivel local, pero el agente es un proveedor privado, contractualmente vinculado, que administra el proceso de producción educativa y contrata en forma autónoma los insumos claves. El contrato define claramente los productos, su medición, el árbitro y las consecuencias de los resultados. En este sentido debe resaltarse el papel del evaluador independiente como árbitro de la calidad del servicio. El evaluador mide la calidad del producto y los atributos que se supone interesan al consumidor. Los incentivos a la eficiencia se originan en una demanda calificada que realiza el Estado y no en la escogencia del consumidor individual.

De esa manera se genera un mercado de proveedores, que se seleccionan según el puntaje que se deriva de sus resultados previos de calidad. Su punto de referencia no es un competidor, sino el *benchmark* que le define el contrato. En la búsqueda de la eficiencia puede ser más relevante, especialmente en mercados educativos débiles, definir los resultados esperados en términos de un *benchmark* exigible.

El programa puede generar en la comunidad del entorno de los *Colegios en Concesión* una cultura de exigencia de calidad, dotando a los padres de elementos para exigir e interpretar los resultados de las evaluaciones y para ejercer control social sobre las instituciones. Allí se encuentra una de las fortalezas estratégicas del programa de concesiones: superar la idea implícita en los programas de vouchers de que el mercado surgía sólo, de que el mercado se

establecía únicamente con consumidores “con dinero en el bolsillo”, sin necesidad del conjunto de instituciones que hacen posible una transacción competitiva. El mercado hay que crearlo; la concesión aparece como un paso para constituir un mercado competitivo. Uno de los aspectos que más atrae de la concesión educativa de Bogotá es que avanza en la dirección de crear una transacción competitiva, con potencial para que todos ganen, en mercados particularmente débiles, con muy escaso capital social.

De esta forma, el esquema de los colegios de concesión parecería ir en la dirección correcta para superar los problemas de agencia del sector educativo estatal: alinea incentivos, define claramente productos y comportamientos esperados, les asigna consecuencias y crea un tercero con poder contractual para exigir el producto pactado. Por último, el programa de *Colegios en Concesión* es una especie de laboratorio que le ofrece al país una excelente oportunidad para extraer lecciones sobre las posibilidades de las alianzas público-privadas en el manejo de la educación en zonas marginadas.

IV
A modo de conclusiones

Resumen y Conclusiones: elementos de la regulación de la actividad privada en educación

Pablo González

La participación “privada” en la administración de escuelas, admite una diversidad de alternativas. Las escuelas administradas por privados pueden ser de propiedad pública, privada e incluso mixta. El estado puede imponer diversas limitaciones en esa gestión, entregue o no apoyo financiero. Por ejemplo, en Francia ya en 1886 se aprobó una ley que permitió al estado supervisar a las escuelas privadas para asegurar que su enseñanza no estuviese en conflicto con los intereses del Estado. También, la posibilidad de financiamiento público a la gestión privada admite diversas formas y normalmente está asociada a ciertos requisitos. Distintas formas de financiamiento admiten diversos grados de discrecionalidad en el monto de recursos, de cambios en el tiempo y de competencia por calidad. En general, el mejor desarrollo del sector privado requiere de reglas estables en el tiempo, lo que no siempre se cumple.

El conjunto de normas es el resultado de eventos históricos culturalmente determinados y rara vez consecuencia de un acto o un plan racional único. Y aunque no existen panaceas ni modelos superiores, la experiencia permite predecir las consecuencias de ciertas decisiones y determinar algunos problemas que deben abordarse. El conocimiento de la diversidad de la experiencia de distintos países puede entregar información valiosa en distintos planos, desde el predominio de ciertas creencias y determinados valores que van plasmando una regulación, hasta los resultados de opciones alternativas, en la medida que existan evaluaciones.

Los estudios de caso en la sección II de este volumen revisan experiencias que tienen una matriz cultural común en tanto se refiere a países latinoamericanos, con una herencia compartida, y una diversidad relacionada con la identidad y la historia de cada nación. En este apartado final se revisan algunos elementos que relevan la diversidad para destacar algunas tendencias y problemas específicos. En una primera parte se describen las distintas formas de participación privada y los determinantes de su desarrollo. En la segunda se revisa selectivamente la experiencia de los cuatro países cubiertos en los

estudios de caso, destacando como resuelven los aspectos críticos identificados en la sección anterior.

Formas y determinantes de la participación privada

En términos generales, el estado determina de diversas formas el desarrollo de la educación privada, afectando tanto su demanda como su oferta. La demanda por educación privada depende especialmente de las preferencias de las familias, de los niveles de ingreso del país y su distribución, de sus costos relativos y de sus propias características y las de la oferta pública. Así como el crecimiento de iglesias minoritarias o la separación de la iglesia y el estado, pueden promover una mayor demanda por educación privada de carácter religioso, también el estado puede afectar la demanda por educación privada informando sobre la calidad de la educación impartida por las escuelas u otras formas de incidir sobre las preferencias individuales, alterando los costos relativos de cada tipo de educación o cambiando la calidad y disponibilidad de la oferta pública. En países con niveles de ingreso muy bajo los estados pueden no estar en condiciones de financiar educación para toda su población, por lo que un segmento de ésta puede buscar soluciones privadas, especialmente en educación secundaria y superior. Mientras menos equitativa sea la distribución del ingreso, se puede esperar que mayor sea la demanda por educación de elite, la que puede entregar el sector privado o, regresivamente, el estado.

Por el lado de la oferta, la regulación y el financiamiento pueden incidir sobre el desarrollo del sector privado. El estado puede afectar de distintas formas los recursos a disposición de la actividad privada, tanto a través de financiamiento público como de incentivos o restricciones al financiamiento privado. Otros factores, como la disponibilidad de religiosos o de profesores, las preferencias de éstos, o la filantropía de la población, pueden afectar la oferta privada tanto como las normas que la regulen. Entre estas últimas destacan disposiciones de estándares arquitectónicos para colegios o normas sobre profesores, incluyendo salarios.

Históricamente, la regulación que afecta al sector privado y el apoyo financiero a los establecimientos privados han estado vinculados a la relación entre el estado y la iglesia, especialmente la Iglesia Católica romana. No es este el lugar para hacer una revisión de esta historia, por lo que solo se describirán las principales formas que actualmente existen.

En casi todos los países existe la más tradicional administración de colegios privados pagados única y directamente por las familias. Estos están sometidos a reglas diversas y con distinto grado de injerencia de los ministerios de educación de cada país respecto a currículum, planes y programas, tiempo escolar, evaluaciones, reconocimiento de estudios, personal y remuneraciones, gravámenes y exenciones, aranceles y reajustes, etc.

La administración por parte de agentes privados puede no involucrar la propiedad de los recintos, como es el caso de las escuelas públicas que son licitadas a empresas privadas en el marco de programas de concesiones, como el caso de Bogotá, o en una asignación más directa, como es el caso de las corporaciones de enseñanza técnico profesional en Chile (DL 3166). La administración privada de bienes públicos también puede corresponder a cooperativas u otras organizaciones de padres (Manutara en Bolivia, Educo en Salvador, PRONADE o cooperativas en Guatemala) o profesores (escuelas municipales en algunas comunas de Chile) o admitir diversidad institucional, como en el caso de las "Charter Schools" en Estados Unidos.

El apoyo financiero del estado puede tomar diversas formas: pago de salarios de profesores (Argentina, Perú, Venezuela y Nueva Zelanda); asignación de docentes contratados por el estado (Francia, Paraguay); raciones alimenticias, textos escolares y programas educacionales (Estados Unidos y Chile); becas, seguros o créditos a los estudiantes o sus familias (especialmente en educación superior, pero también en experiencias de vouchers, como por ejemplo, Estados Unidos, Bangladesh, Pakistán y Colombia); hasta llegar al extremo de financiamiento en condiciones semejantes al sector oficial o público, al menos en lo relativo a costos operacionales (como en el caso de Holanda, Bélgica y Chile, países donde el sector privado representa más del 40% de la matrícula total). El apoyo financiero del estado puede variar en función de características de las familias (Holanda) o del establecimiento escolar (Chile). Otras formas de contribución financiera del estado incluyen leyes tributarias que incentivan las donaciones de empresas o personas naturales (lo que parece ser más difundido para la educación superior que para el sistema escolar) y exenciones de impuestos para los operadores privados de establecimientos educacionales. En Estados Unidos el financiamiento público de escuelas privadas llega a representar un cuarto del costo total de las escuelas privadas y se encuentra en cuatro áreas principales: exención de impuestos, libros de texto, transporte y programas (Levin, 1999).

El cuadro siguiente presenta un resumen de las diversas formas institucionales que se observan en la práctica.

Participación privada y fomento desde el sector público en educación

	Administración privada	Financiamiento
Propiedad privada	<ul style="list-style-type: none"> - Con o sin fines de lucro - Cooperativas de padres, congregaciones religiosas, sociedades de profesores, corporaciones o sociedades 	<ul style="list-style-type: none"> - Familias - Incentivos a donaciones - Exenciones a operadores privados - Aporte público: sueldo o asignación de profesores;
Propiedad estatal	<ul style="list-style-type: none"> Concesiones a empresas, gremios, profesores, cooperativas de padres 	<ul style="list-style-type: none"> Programas educacionales; becas, seguros o créditos a estudiantes; subsidio a la demanda.

Las normas que rigen la entrada y salida de oferentes privados pueden ser más o menos flexibles, siendo conveniente la flexibilidad para promover la competencia y la fijación de estándares que aseguren mínimos razonables de calidad de servicio. Las limitaciones al cobro a las familias también son variables, así como la ayuda financiera pública o privada para apoyar los pagos. La demanda determina limitaciones a las alzas de aranceles, y la competencia entre instituciones oferentes debiera asegurar que los precios reflejen costos marginales de producción. Esta competencia dependerá de las normas de entrada y salida y las posibilidades de consolidar posiciones monopólicas por parte de las instituciones.

Como ya se ha visto el estado puede proveer distinto tipo de subsidios para costos operacionales o terrenos y edificios, y diferentes normas tributarias. Estos subsidios afectan el desarrollo relativo del sector privado y la eficiencia, la calidad y la equidad del conjunto del sistema escolar. Otras normas que varían entre países se relacionan con la extensión de la jornada escolar, diaria y anual, y las normas que afectan el currículum y los planes y programas. Las opciones cubren desde la completa determinación de los contenidos y horarios, hasta la más plena libertad en estos aspectos. La necesidad de una cierta coordinación para asegurar estándares de competitividad internacional debe balancearse con la adecuada flexibilidad frente a contextos diversos y cambiantes.

Además de estos aspectos, hay otros factores que determinan diferencias importantes entre países. Las normas laborales, incluyendo las disposiciones referentes a salarios, que rigen las relaciones de los docentes, tanto en el sector público como en el privado, varían ampliamente. Interesa no sólo la normativa de un sector con respecto a sí mismo, sino también como se complementan entre sí. A los establecimientos educacionales privados en algunos países se les exige ser evaluados por instituciones públicas. En otros se aplican evaluaciones universales a todas las instituciones, que pueden utilizarse para informar a las familias o para

decisiones de política educativa. Cuando existen problemas de gestión, pueden determinarse diversas formas de intervención pública, desde el diseño de programas compensatorios hasta el cambio de administración de los establecimientos.

Dentro del marco de la regulación existente, el estado puede considerar al sector privado un aliado estratégico o una amenaza que debe ser neutralizada, lo que dependerá de la ideología y las preferencias de los grupos en el poder en un determinado momento en el tiempo. Los estudios de casos anteriores nos dan una idea de las tendencias y desafíos en cada país. A continuación se recapitulan algunos detalles de éstos que están relacionados con la discusión anterior, sin pretender de ningún modo resumir el contenido y riqueza de las investigaciones.

Elementos de los estudios de casos relacionados con la regulación

En la legislación suele predominar un desenlace a medio camino entre un sistema centralizado público y un sistema que admite la participación vigorosa de agentes privados y en los procesos que buscan enfrentar el problema de eficiencia del monopolio estatal, los detalles del diseño son muy importantes. De ahí la importancia de realizar estudios de caso.

En los cuatro países analizados hay desde hace tiempo libre entrada y salida de proveedores privados sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos razonables, lo que es propicio para el desarrollo competitivo del mercado. No obstante, la regulación desde el sector público impone costos en el funcionamiento de este mercado. Por ejemplo, el 62% de los encuestados en Guatemala considera que existe mucho requisito administrativo impuesto por el ministerio.

La política pública hacia el sector privado y la regulación de la gestión varían notablemente, y se observan algunas señales que no parecen ir en el sentido de fortalecer la iniciativa privada¹, lo que, unido tanto a la opción de

¹ En el texto se revisan algunos ejemplos de regulaciones sobre precios. A esto se puede añadir, en Guatemala una tendencia a la recentralización de la gestión que conspira contra formas de participación privada no convencionales en la administración de los establecimientos desarrolladas por el gobierno anterior. En Brasil, la planificación de la demanda y oferta de plazas en enseñanza fundamental no considera la oferta privada. En Colombia la remuneración de los docentes del sector público se ha establecido como mínimo para el sector privado. No obstante, cabe destacar que el municipio de Bogotá ha asumido una actitud que promueve una alianza de largo plazo con el sector privado en aras de mejorar la educación a la que pueden acceder los sectores más pobres.

incrementar cobertura del sistema a través de expansión de la oferta pública como a la crisis económica que los afecta², ha llevado a una reciente caída en la participación privada en términos relativos, a pesar de que las familias perciben que este sector ofrece una educación de mayor calidad.

Esta percepción se funda en un prestigio alcanzado por los establecimientos escolares privados, que es corroborado por mejores resultados “brutos” en los exámenes nacionales de rendimiento en los cuatro países, ventaja que se reduce o desaparece al controlar por características de las familias. Las tasas de repitencia y de deserción son más bajas en el sector privado, pero la brecha se está reduciendo gracias al mejoramiento de los establecimientos públicos sobre los cuales actúan los programas de los ministerios de educación. Por otra parte, parece ser siempre posible encontrar escuelas efectivas en ambos sectores.

El sector privado permite expansiones de matrícula en educación superior sin (o con mucho menor) costo para el fisco. Mientras en Guatemala hay una percepción negativa de la eficiencia de la universidad pública³, en Colombia y Brasil, hay una impresión negativa de la calidad de la oferta privada en este nivel. Sólo en Brasil se han ido implantando exámenes al final de la educación superior, los que tienden a favorecer a las universidades estatales y federales. La formación de los profesores también es mejor en las universidades no privadas.

En todo caso, la conveniencia de este tipo de exámenes es discutible, especialmente en este nivel. Por un lado, mejora la información para los postulantes a educación superior respecto a la calidad de la educación impartida en las distintas instituciones. Sin embargo, tiende a uniformar los contenidos de la formación universitaria de acuerdo a los parámetros utilizados en las evaluaciones. Esto puede no ser conveniente en un contexto de cambio e incertidumbre como el actual, en que puede ser riesgoso especificar rígidamente las características deseables de un profesional. Una alternativa sería promover otras formas de información respecto a la calidad de las instituciones mediante sistemas de

² La crisis no sólo ha generado una menor demanda por las instituciones privadas sino también aumentos en la morosidad. Además, los sectores de mayores ingresos parecen desplazar fuera del sistema escolar a los grupos de menores recursos cuando se mueven hacia la escuela pública por causa de la crisis económica.

³ Tiempos de egreso muy largos, atribuidos a un costo de arancel sólo nominal para los estudiantes, hace que el costo por estudiante graduado sea entre dos y tres veces superior al de las universidades privadas.

acreditación institucional que utilicen indicadores como los desarrollados para el sistema universitario de Estados Unidos⁴.

El tema de la información también es relevante en educación escolar. En este sector pudiera haber menos diversidad que en educación superior, debido a que se requiere una formación más general en habilidades y conocimientos que son comunes a diversas profesiones y oficios. Sin embargo, en estos países ha habido un avance en términos de una mayor libertad curricular, como reconocimiento a la incertidumbre respecto a los procesos más adecuados y a la diversidad de alternativas. Esta libertad hace más complejas las evaluaciones, pues éstas deben tomar en cuenta sólo los aspectos de la matriz curricular común. En Guatemala, los directores de 85 centros educativos aglutinados en el Círculo de empresarios de la educación, argumentando que la evaluación era discriminatoria, interpuso un recurso de amparo ante los tribunales, lo que impide hasta hoy la divulgación de los resultados de los establecimientos privados. Sin embargo, el 97% de los padres de familia y el 74% de los directores encuestados en el estudio creen necesaria la evaluación y que los resultados sean públicos. Opiniones favorables a la difusión de más y mejor información puede encontrarse también en los otros estudios de casos. La falta de información provoca una gran demanda de los oferentes que han logrado un cierto prestigio a través de varios años de funcionamiento, lo que les permite mayores cobros de matrícula.

Este tipo de tensión, entre la falla de información, el mecanismo de evaluación, la libertad curricular y los intereses de los proveedores, es uno de los desafíos que deben enfrentar los sistemas educacionales que fomentan la diversidad, y debe ser resuelto con una evaluación que considere todos los aspectos relevantes para una formación de calidad. Los intereses de quienes se puedan ver desfavorecidos con la divulgación de resultados, eventualmente colegios que podrían ver deteriorado su prestigio, deben ser supeditados al bienestar de la sociedad, que requiere información para tomar las mejores decisiones para la educación de las nuevas generaciones.

⁴ Como parte de la regulación a la actividad privada en Brasil se puede destacar también un ejemplo interesante de regulación de estándares basados en insumos en lugar de resultados. Para las universidades privadas se fijaron metas de porcentaje de profesores con estudios de postgrado, lo que significó que las universidades privadas comenzaran a contratar a los jubilados de las universidades estatales. Si el objetivo hubiese sido la formación de recursos humanos de alto nivel, la política debió haber fijado estándares de resultados, por ejemplo en términos de producción de investigación. En contrapartida, los profesores de las universidades públicas son evaluados en términos de producción científica y no solo de formación.

Otras regulaciones que el estado impone al sector privado varían entre países. En Colombia hay dos medidas que afectan directamente la libertad de gestión de las escuelas:

a) Los padres deben ser incorporados en la gestión de los establecimientos privados. Esto puede ser positivo desde el punto de vista del involucramiento de las familias en la educación de sus hijos. Pero algunos entrevistados en el estudio manifiestan molestia por exceso de intromisión en aspectos administrativos y financieros. En todo caso las familias no pueden determinar las tarifas, y su representante en el Consejo Directivo de la institución sólo tiene voz sobre este tema.

b) Fijación de máximos de reajuste de tarifas. Actualmente se expiden decretos anuales que vinculan los aumentos posibles de cobro a las familias a la inflación pasada. No obstante, la ley permite utilizar un mecanismo de ajuste de tarifa relacionado con la calificación del tipo de servicio. Por ley además se bloqueó la posibilidad de cobrar otros aportes a las familias, los que eran muchas veces utilizados para financiar inversión.

En Guatemala la normativa es igualmente estricta, pero parece cumplirse menos. Los centros privados pueden cobrar solamente cuotas autorizadas por el ministerio de educación. El incremento que se solicite sobre la cuota autorizada no puede ser superior a 15%, y debe guardar relación con la situación económica de la población escolar que atienden y las características del servicio que ofrecen. Sin embargo, los establecimientos recurren de hecho a cobros extra usando otras figuras, lo que a veces es denunciado por los padres de familia ante el ministerio. El 57% de los directores considera que el principal problema que enfrentan es la regulación de las cuotas escolares. En Brasil, la normativa es más favorable a la actividad, ya que no se fijan límites a los aumentos, pero se exige que se justifiquen ya sea por inversiones, mejoramientos en las condiciones de la escuela y/o aumento de salario de los profesores. La escuela debe presentar a los alumnos y sus padres una planilla de costos definida por el gobierno federal.

Medidas relacionadas con los controles de precio pueden reflejar un cierto temor y desconfianza hacia la actividad privada en la educación, buscando proteger legalmente a las familias del mismo modo que los códigos laborales de los años setenta buscaban proteger a los trabajadores creando rigideces que finalmente conspiraban contra la creación de empleo y el crecimiento económico. Cabe preguntarse por los costos de estas rigideces en términos de un menor desarrollo o calidad del sistema educacional privado, ya que esta es una tensión que está presente en muchos países. En un sistema de libre mercado los precios

reflejarían simplemente los costos de provisión o un servicio de mayor calidad. La competencia debiera prevenir alzas por sobre estos factores. Los legisladores parecen desconfiar de esta fuerza para el control de costos. Un enfoque alternativo que considera las fallas del mercado educacional revisadas en las secciones anteriores buscaría dar información más transparente a las familias y mayores derechos relacionados con la relación de largo plazo que se establece entre demandantes y oferentes en este mercado. En todo caso, si se fundamenta en este último factor la limitación al alza de tarifas, cabe destacar que en ningún caso podría justificarse para los nuevos alumnos que ingresan cada año a los establecimientos, excepción que no se incorpora en las legislaciones. Intervención adicional requeriría analizar si existe competencia en este mercado. El prestigio consolidado en un contexto de falta de información puede convertirse en una fuente de rentas en una situación de competencia imperfecta. Pero un servicio de mejor calidad puede cobrar un mayor precio (y requerirlo para su financiamiento). Sin embargo, mejores resultados en evaluaciones pueden provenir de la concentración de estudiantes aventajados y no de un servicio de mayor calidad.

Mientras las remuneraciones de los docentes del sector privado se determinan privadamente en Guatemala y Brasil, resultando en remuneraciones promedio menores que en el sector público en el primero y mayores en el segundo, la regulación también impone más requisitos en Colombia, al establecer como límite inferior la remuneración de la misma categoría en el escalafón público. Las otras condiciones laborales en esos tres países se rigen por normativas contractuales privadas. En Argentina, hay libertad solo para la selección de docentes, pero trabas respecto al despido y normas salariales básicas mínimas comunes, que resultan en mayores remuneraciones promedio en el sector privado. Las diferencias en algunos casos pueden deberse al pago de bonos, por ejemplo por presentismo, que constituyen incentivos y pueden mejorar resultados. Sería conveniente fortalecer esta potencial virtud de las escuelas privadas, permitiéndoles mayor flexibilidad en este y otros aspectos de una política de recursos humanos. Un aspecto altamente valorado en esta materia es la posibilidad de seleccionar personal.

El apoyo financiero o tributario que reciben las instituciones educacionales varía bastante entre países. En Brasil los aportes públicos directos a la enseñanza básica privada se limitan a becas de educación básica para escuelas comunitarias, religiosas o filantrópicas si se comprueba la falta de lugares en las escuelas públicas de la localidad. En educación superior hay fondos para fomento y extensión, y crédito. Los créditos consideran la necesidad económica del alumno, pueden llegar hasta el 70% de la mensualidad y tienen tasas de interés muy subsidiadas, pero satisfacen una fracción muy pequeña de la demanda.

Colombia ha experimentado con diversas fórmulas de financiamiento público para el sector privado escolar: docentes en comisión; subsidios en especie; jornadas adicionales; “vouchers” a las familias pobres (becas Paces) para aumentar cobertura en secundaria; y recientemente concesiones. El sistema de concesiones responde a una evaluación que las becas Paces no generaron suficiente presión por calidad, ya que las familias pobres no estaban adecuadamente informadas o capacitadas para exigirla. Las concesiones establecen requisitos de calidad explícitos a los concesionarios. En los últimos años se creó un sistema de crédito a las familias para financiar la cartera morosa en los establecimientos privados de educación básica y media. En educación superior también hay crédito a estudiantes y fondos concursables de investigación.

En Argentina el gobierno apoya a más del 70% de los establecimientos escolares privados, pero sin una fórmula clara para definir la magnitud de los aportes. Los aportes fiscales representan el 40% de los ingresos totales de las escuelas privadas. En promedio las instituciones de este sector cuentan con entre 16 y 18% más recursos que las estatales.

En Guatemala sólo hay subsidios públicos a instituciones privadas sin fines de lucro de preprimaria, primaria y media de sectores urbano-marginales y rurales⁵. Por otra parte, respecto al tema tributario, los centros educativos privados con o sin fines de lucro y las universidades están exentos del impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto único sobre inmuebles y el impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias. Además la educación superior está exenta del impuesto sobre la circulación de vehículos. Las universidades privadas y la universidad pública se benefician de incentivos tributarios a las donaciones que no son extensibles a la educación escolar aunque sí a otras entidades culturales y científicas.

En Colombia la única exención de que gozan los establecimientos escolares privados es el IVA. Por otra parte, no hay exenciones por donaciones específicas para educación: sólo los gastos de las empresas en bienestar de sus trabajadores, entre ellos educación, son deducibles para efectos de impuesto a la renta.

⁵ Los subsidios comenzaron oficialmente en 1997, aún cuando hay antecedentes que datan de 1995. El subsidio es expresado en montos por alumno y puede alcanzar hasta un 43% del salario de los maestros, único uso permitido para estos aportes. Desde el 2001, para instituciones gratuitas y casi gratuitas se estableció la modalidad “subsidio de salarios por maestro”, que puede alcanzar hasta un 90% de los salarios del sector oficial.

⁶ Además hay becas para niños discapacitados, que pueden asistir a centros privados.

En Brasil las instituciones educativas sin fines de lucro están exentas del Impuesto de Renta de la Persona Jurídica, de contribución a la seguridad social y de otras contribuciones, incluido el “salario educación”. Esta exención es concedida a las instituciones consideradas de beneficencia que destinen integralmente sus eventuales resultados operacionales a la mantención y desarrollo de sus objetivos institucionales. La citada beneficencia se caracteriza por la concesión de plazas, integral y gratuitamente – bajo la forma de becas -, a alumnos considerados necesitados (con hasta R\$ 300,00 de renta familiar mensual per capita). El monto de la exención debe corresponder al valor de los beneficios concedidos por la institución.

El Impuesto de Renta de Personas Físicas también determina anualmente los descuentos que los contribuyentes pueden hacer respecto a los gastos en educación – propia o de sus dependientes. Pueden ser deducidos gastos relativos a guarderías y preescolar, enseñanza fundamental, media y superior y cursos de postgrado o profesionalizantes. Los valores permitidos son bajos.

En síntesis, existen diversas formas de apoyo financiero del Estado a las instituciones y a las familias. Cualquiera sea la fórmula escogida, parece importante se operacionalice a través de una regla estable y eficiente. El mayor costo público por alumno de la educación superior y la regresividad de ese gasto debieran llamar a reflexionar sobre la necesidad de fortalecer sistemas de crédito, lo que a su vez debiera vincularse a mecanismos de acreditación de calidad. La estabilidad para el mejor desarrollo de la actividad sería mejor lograda si fuese posible construir acuerdos técnicos y políticos de largo plazo, que impidan cambios bruscos motivados por ideologías más que por evaluaciones serias.

Otros temas sobre los cuales los estudios presentan información es la selectividad de estudiantes y la necesidad de modernizar la supervisión hacia una función asesora y concentrar al conjunto del sistema educacional en el logro de mejores resultados.

Resumen y Conclusiones. La pregunta original y la perspectiva del análisis

Juan Carlos Navarro¹

Conviene recordar, luego de entretenerse en los detalles de cada uno de los casos que figuran en la sección III de este volumen, el tema central que presidió su elaboración: la pregunta acerca de cómo lograr educación de calidad para todos los niños y jóvenes de América Latina. Los sistemas educativos de la región han fallado, a pesar de logros considerables en materia de extensión de cobertura, en llevar el nivel de calidad de la enseñanza a niveles homogéneos y que correspondan a las expectativas. La inmensa mayoría de las escuelas carece de recursos suficientes, y, por lo general, de la capacidad para poner los pocos recursos que tienen a funcionar eficazmente para el logro del objetivo mencionado. Pocas escuelas pueden presumir de tener los docentes que necesitan, pocos docentes de poder hacer el trabajo que deberían poder hacer, pocos alumnos de aprender lo que se espera aprendan con los métodos que mejor facilitarían ese aprendizaje.

Sin duda la región puede mostrar éxitos parciales, buenas prácticas y programas exitosos para mejorar uno u otro de los múltiples aspectos que involucra el que un sistema escolar marche bien. Pero la generalidad, dimensión y persistencia de los problemas parecen apuntar a la necesidad de mirar a problemas institucionales más que a limitarse al análisis micro de innovaciones más o menos exitosas en el terreno pedagógico o tecnológico. Los casos estudiados representan un intento por abordar este plano institucional de los problemas de la educación latinoamericana desde el punto de vista del análisis de las experiencias de cooperación entre el sector público y proveedores privados de educación. Sería un error pensar que la motivación principal de este esfuerzo está en avanzar en el conocimiento de la educación privada en América Latina. Antes que de eso, se trata de un esfuerzo por entender las limitaciones de los sistemas educativos de la región mediante un análisis comparativo de los arreglos institucionales en medio de los que funciona.

¹ El autor quisiera reconocer la contribución de Carmen Villegas a una primera revisión de los temas principales de esta sección.

La concepción del análisis institucional que anima los casos propone, como se hace presente de forma más o menos explícita en cada uno de ellos, entender los arreglos institucionales como una serie de contratos vinculados entre sí, que, en su conjunto, crea incentivos a los participantes en las instituciones, incentivos que tienen capacidad de influenciarlos en su práctica. Esta práctica puede en ocasiones conducir a objetivos socialmente beneficiosos, pero a veces conduce a distorsiones en el comportamiento y en la asignación de recursos que empobrecen el resultado general del funcionamiento de las instituciones educativas. Más en particular, los contratos dentro de organizaciones pueden analizarse como un proceso de interacción entre un principal y un agente, y el problema institucional puede describirse en términos de cómo conseguir que el agente se comporte de forma consistente con los objetivos del principal. Esta perspectiva contractual y de agencia se encuentra expuesta con detalle en el capítulo introductorio.

Dentro de este marco conceptual, la serie de estudios pretende presentar experiencias en las que se han introducido innovaciones en los arreglos contractuales característicos de la inmensa mayoría de los sistemas de educación pública de la región. El arreglo contractual *standard* en Colombia, Perú y Venezuela –tal como todos los capítulos se ocupan de corroborar–, es el de la escuela pública en el que el estado actúa al mismo tiempo como financiador y administrador directo de la misma. Los directores de escuela existen pero no manejan en la práctica el personal o el presupuesto de la escuela en ningún sentido significativo. El mecanismo de supervisión principal es una red de inspección que visita las escuelas para verificar que se ha enseñado el *curriculum* y atender casos especiales. Una autoridad centralizada –puede no ser necesariamente el gobierno nacional, sino un ente regional al que se haya delegado la educación de una determinada jurisdicción, o una provincia o alcaldía– maneja un gran número de escuelas sin que estas tengan un mínimo de autonomía para resolver problemas propios de su contexto particular, y, lo que es más llamativo, sin que sea claro a quién deben rendir cuentas de su desempeño.

En Chile, el estudio correspondiente mira a qué pasa cuando este *status quo* cambia hacia otro en el que se introduce un patrón extendido de financiamiento público combinado con gestión privada de las escuelas. En los demás países, se presta atención a cómo se ha llegado a combinaciones diferentes de financiamiento público y gestión privada en cada uno de ellos y con qué consecuencias.

Los trabajos no pretenden, como es de rigor afirmar, representar estudios definitivos de temas que tendrán sin duda que ser profundizados y discutidos muy extensamente por bastante tiempo en el futuro. Es posible, sin embargo,

extraer algunas lecciones mediante una mirada de conjunto al material reunido acerca de las cuatro experiencias estudiadas.

La mecánica de los arreglos institucionales de la educación privada subvencionada

Buena parte de la riqueza de los capítulos está en la descripción de los arreglos contractuales que hacen que las escuelas de financiamiento público y gestión privada funcionen en forma diferente. De hecho, el objetivo principal de los casos estuvo concentrado desde el principio mucho más en descifrar la mecánica de funcionamiento de las alternativas contractuales bajo estudio que en producir un veredicto concluyente acerca de su superioridad. En la práctica, esto llevó a la identificación de ciertos rasgos de la relación de la escuela con su ambiente, y de las relaciones a lo interno de la escuela (entre directores, maestros, alumnos y padres o apoderados), que sobresalen en las entrevistas y el trabajo de observación realizado como especialmente relevantes en la explicación de cualquier resultado que estas escuelas obtengan. Estos rasgos constituyen nuevas relaciones de agencia, muy diferentes a las propias de escuelas públicas. Estas relaciones están signadas por:

- La aparición de principales menos remotos o más proactivos –para las escuelas y sus directores, instancias de supervisión o coordinación o vigilancia especiales, tales como las oficinas de apoyo de Fe y Alegría –entes similares en otras redes privadas-, o en algunos casos las comunidades de padres y apoderados; para los maestros, los directores, dotados en este caso de facultades e instrumentos de gestión más efectivos, en una forma que quedó caracterizada en la descripción del modelo de gestión propio de las escuelas privadas que figuran en los casos de Perú y Venezuela.

- También los contratos entre escuelas privadas y el estado, mejor definidos en cuanto a resultados observables, reglas de renovación, penalidades y recompensas, juegan un papel. Si bien la teoría económica de los contratos establece la imposibilidad de escribir contratos perfectos, que prevean todas las contingencias posibles, ciertamente el caso del programa de colegios de gestión privada de Bogotá muestran que es posible concebir y poner a funcionar contratos de desempeño en el sector educación que van mucho más allá de la absoluta ausencia de responsabilidad por resultados en la que operan las escuelas en los sistemas escolares públicos de América Latina. El caso del

convenio AVEC-Ministerio de Educación en Venezuela muestra que incluso un contrato relativamente poco específico –si se lo compara con el propio de la experiencia de Bogotá– puede aportar predictibilidad a las partes, facilitando el funcionamiento y la expansión de escuelas privadas de financiamiento público.

- En el caso de Chile, el estímulo al funcionamiento de un cuasi-mercado educativo, esto es, la introducción de presiones competitivas entre escuelas, puede ser contado como un contribuyente adicional, puesto que las escuelas subvencionadas funcionan en un ambiente en el que para persistir deben aceptar ser comparadas con otras escuelas y en el que la construcción de una reputación es esencial para la sustentabilidad de cada uno de los establecimientos.

Los cuatro casos, más allá de los énfasis que se han resaltado, están llenos de detalles que pueden ser de mucho interés para todos aquellos en posiciones de gobierno o en tareas de asistencia técnica y organismos internacionales, a la hora de encarar el diseño de incentivos para escuelas y sistemas escolares.

¿Son mejores las escuelas privadas con subsidios públicos?

Si bien la atención principal de los casos se concentró en la descripción de sistemas contractuales alternativos a la educación pública convencional, es casi imposible separar del todo el tratamiento de este tema y la descripción de buenas prácticas del abordaje de la cuestión de hasta qué punto estos arreglos institucionales alternativos producen educación de calidad, para todos –esto es, no principalmente para las elites sino para niños y jóvenes socialmente desaventajados– y a un costo igual o menor que el de la educación pública. Dicho directamente, hasta qué punto existe una ventaja de las escuelas de financiamiento público y gestión privada en términos de su costo-efectividad.

Responder a esta pregunta requiere información detallada acerca del desempeño de las escuelas con diferentes tipos de incentivos, así como de sus costos. Los casos muestran que existen considerables diferencias en la disponibilidad de este tipo de información para diferentes países. Al menos uno de los casos, el de los colegios en concesión del Bogotá, ha estado funcionando por un tiempo lo suficientemente breve como para impedir una evaluación bien fundada. El caso de la educación de financiamiento público y gestión privada en Perú contiene evidencia fragmentaria, derivada en su mayor parte de la atención especial que ha

merecido el funcionamiento de la red de escuelas Fe y Alegría. De esto se beneficia también el caso Venezolano, si bien en él la información sobre costos es mucho más detallada y permite comparaciones explícitas con el sistema público. Chile cuenta probablemente con la experiencia al mismo tiempo más prolongada y sistemática, y el desempeño comparado de escuelas municipales y subvencionadas ha sido un tema recurrente en la investigación educativa en la última década.

El balance de la evidencia recolectada apunta claramente hacia una ventaja de las escuelas de gestión privada en términos de costo efectividad. Esta ventaja se podría formular en forma lo más discreta posible de la siguiente manera: existe evidencia suficiente para sostener que las escuelas de financiamiento público y gestión privada producen educación de calidad al menos igual y probablemente superior a la que producen las escuelas públicas, y lo hacen con costos más bajos.

Esta conclusión tiene que quedar sujeta, por supuesto, a justificadas reservas, provenientes del hecho de que una conclusión realmente sólida en este particular requeriría de investigación de campo que permitiese extraer información detallada mucho más allá de los límites de este proyecto. Cada caso discute en su propio contexto las principales limitaciones de sus conclusiones en este particular, pero valga recordar, sin embargo, que en ninguno de los casos se comparó a la educación pública con escuelas privadas de elite, sino con escuelas privadas que reciben considerables subsidios públicos precisamente porque atienden estudiantes que no son de los más altos estratos socio-económicos de la población en cada país. En algunos casos, como sucede con la evidencia respecto a las escuelas de Fe y Alegría en Perú y Venezuela, se trata de escuelas privadas que tienen por misión prestar servicios educativos “donde se termina el asfalto”, esto es, en medios donde prevalece la pobreza.

El origen de los arreglos institucionales alternativos

¿Cómo han aparecido estos sistemas de incentivos que parecen producir en las escuelas comportamientos deseables? De la lectura de los casos emerge con claridad que las peculiaridades institucionales y circunstancias propias de la historia de cada una de las experiencias nacionales estudiadas ha teñido de colores distintivos los arreglos institucionales que observamos hoy en día. La experiencia de los colegios en concesión de Bogotá debe entenderse, por ejemplo, en el marco de la autonomía administrativa y la fortaleza financiera del Distrito de Bogotá, creada como resultado de un proceso de descentralización y reformas fiscales a lo largo de varios años. La fortaleza organizativa de la

educación católica venezolana explica en buena parte su capacidad de demandar y negociar exitosamente con el estado la creación de un marco regulatorio estable para los subsidios públicos a escuelas privadas. La historia política de Chile durante las últimas tres décadas permite al mismo tiempo entender cómo fue posible una reorganización mayor del sistema escolar en los años 70, y la perduración de esas reformas a pesar del reemplazo de un gobierno militar por uno democrático en los 90s. La carga política que adquirió el debate sobre educación privada a principios de los 90s explica en buena parte la desarticulación y relativa parálisis regulatoria que se registran en el caso correspondiente al Perú.

Un rasgo común a Venezuela, Perú y en cierto grado también a Colombia es el de la presencia muy significativa de escuelas católicas en los esquemas de colaboración público-privado en educación. Esta presencia es tan fuerte que puede afirmarse con cierta pretensión de generalidad que las políticas hacia la educación privada han estado considerablemente influidas por las relaciones Iglesia-Estado en cada país. A veces la posición de la Iglesia respecto a cierto tema de política –no necesariamente educativa- ha entorpecido o hecho tensas las relaciones entre los Ministros de Educación y las escuelas privadas. A veces el hecho de que la mayor parte si no todas las escuelas privadas que reciben subvención pública sean católicas se transforma en un tema problemático para el Estado, sea por la protesta de otras entidades no católicas o por comprensibles reservas hacia lo que es fácil percibir como apoyos de un estado laico a escuelas confesionales. De hecho, es fácil concluir al ver los casos que todos los interesados se beneficiarían de políticas regulatorias para la educación privada que establecieran normas generales aplicables a todos los proveedores privados y no solo a instituciones vinculadas a la Iglesia.

Los estudios, sin embargo, apenas rozan los detalles históricos lo suficiente como permitir contextualizar los casos estudiados. Más que análisis históricos o políticos en profundidad, pretenden aportar una comprensión analítica del tema de las estructuras de incentivos en escuelas y sistemas escolares. Allí tienen mucho más que decir.

Sistemas de incentivos, marcos regulatorios y alternativas de política

Si por un momento limitásemos la discusión al tema de qué necesitan los proveedores privados de educación para funcionar bien e incluso expandirse,

la respuesta probablemente no es muy diferente de la que podría ofrecerse para la operación de agentes privados en otras áreas de la economía: estabilidad – capacidad de predecir el comportamiento del gobierno y confianza en que las reglas de juego no variarán continuamente- y transparencia –percepción de que se aplica un mismo número de reglas bien conocidas a todos los actores relevantes-. Por supuesto, al tratarse del sector educación, se requiere algo más, en este caso subsidios públicos, dado que –con la probable excepción de la educación superior, que no es objeto de atención en este estudio- la capacidad de pago por servicios es extremadamente limitada salvo en el nivel más alto de la escala socioeconómica, y los beneficios sociales de que todos reciban una buena educación sobrepasan con mucho la disposición de los entes privados a pagar por educación primaria y secundaria. Estos subsidios, a su vez, deben estar sometidos a criterios de política pública que los hagan transparentes, equitativos, focalizados, y eficientes. Ningún gobierno propone como objetivo de política expresa favorecer desproporcionadamente con subsidios a los que menos lo necesitan, por ejemplo –aunque muchos lo hagan-. Estas preocupaciones por encontrar un sistema de subsidios satisfactorio para la educación llevan a su vez a temas de política regulatoria, tales como la necesidad de crear adecuados sistemas de seguimiento, supervisión y rendición de cuentas de las escuelas privadas y de que estos sistemas no produzcan a su vez incentivos que distorsionen las conductas beneficiosas que se quieren favorecer.

Los casos estudiados difieren ampliamente en el número y la intensidad en que se presentan rasgos como los mencionados. Si bien en todos se encuentra una asociación de subsidios públicos con proveedores privados, y esta combinación parece resultar en que se produce educación de calidad para estudiantes provenientes de familias con bajos niveles de ingreso, el caso del Perú se presenta como uno en los que el marco regulatorio es poco transparente e inestable. Tanto Venezuela como Colombia –nos referimos a Bogotá, por supuesto- y Chile han desarrollado marcos contractuales que rigen la relación de las autoridades públicas educativas con las escuelas privadas. Estos marcos son muy diversos, pero en todos los casos proporcionan dosis importantes de estabilidad y transparencia. El único, por otra parte, que parece introducir abiertamente presiones competitivas entre los proveedores es el esquema chileno, aunque algunos elementos pueden encontrarse también en las reglas que rigen los concursos para la administración de los colegios en concesión de Bogotá. Los contratos que regulan la relación con las escuelas en este caso especifican mecanismos de supervisión y control por resultados (los contratos requieren determinar si los fondos produjeron los resultados esperados), mientras que el convenio Ministerio de Educación-AVEC contiene solamente mecanismos de control de insumos

(el convenio requiere determinar si los fondos se gastaron en lo que se suponía debían ser gastados).

No debe extrañar que la experiencia peruana sea la de menor tamaño y futuro más incierto, excepción hecha del caso de Bogotá, un experimento localizado que en teoría tendría un gran potencial de expansión. El crecimiento de la educación amparada por el convenio Ministerio de Educación-Avec en Venezuela indica que este instrumento, con sus limitaciones, ha proporcionado un mínimo de previsibilidad suficiente para facilitar la expansión de la matrícula del sector privado que recibe subvenciones. La experiencia chilena muestra a su vez que un marco regulatorio aplicado a un sistema educativo entero puede hacer crecer el sector privado subvencionado hasta cerca de un 40 por ciento de la matrícula total del sistema escolar primario y medio.

Estos comentarios no pretenden sugerir que el modelo regulatorio chileno sea el ideal. Simplemente su funcionamiento y evolución muestran el potencial que puede existir en una sociedad latinoamericana para la expansión de las escuelas privadas subvencionadas. Ahora bien, de una lectura atenta del caso de Chile salta a la vista de que se trata de un modelo que, si bien parece haber producido considerables ganancias en costo-efectividad para el sistema educativo, tiene también unos requisitos muy exigentes desde el punto de vista de la información y complejidad institucional requerida para su buen funcionamiento. Si bien es reconfortante constatar que el sistema ha sido capaz de pasar por ajustes sucesivos, en lo que podría describirse como un proceso de mejoramiento o afinación continua, lo cierto es que este también es un proceso de complejidad creciente desde el punto de vista técnico y tal vez también político: una vez que se resuelve que todas las escuelas deben recibir el mismo subsidio por alumno, aparece el problema de las escuelas con ambientes especialmente precarios; una vez que se ajusta el subsidio por, digamos, ruralidad, aparece el tema de hasta qué punto se va a permitir que los padres contribuyan más allá del monto que proporciona el estado; cuando parece que se ha resuelto este tema, aparece el de si es equitativo otorgar el mismo subsidio a niños y jóvenes de diverso nivel de ingreso familiar... y así sucesivamente. Estos problemas son probablemente resolubles, pero cada solución añade complejidad al sistema y no pocas veces implica un considerable costo en controversia y desacuerdo político.

Es interesante cómo el caso de Bogotá muestra claramente que una forma de entender los orígenes del programa de colegios en concesión es verlo como resultado de un proceso de aprendizaje que resultó de una serie de experiencias con “vouchers” escolares en varias partes de Colombia. Las limitaciones y complejidades de varios de estos esquemas de política puestos a prueba en varias

jurisdicciones contaron en la decisión de utilizar una aproximación más “basada en la oferta” que en subsidios a la demanda, en contratos con proveedores de educación, antes que en fondos que acompañan al estudiante donde quiera que este se inscribe para estudiar. Si bien un programa como el del Bogotá puede todavía tener requisitos de información y gestión considerables, son menores que los de un programa enteramente basado en subsidios a la demanda. El convenio estudiado en Venezuela, a su vez, podría entenderse como una especie de punto intermedio entre este nivel de complejidad y la ausencia casi total de una política sistemática de subsidios en un caso como el peruano.

De hecho, el caso que describe la situación del Perú caracteriza las relaciones entre escuelas privadas subvencionadas y el estado como desarticulada y con altos niveles de transacción. El sistema educativo no gasta casi nada en supervisión o en racionalizar las regulaciones, y funciona con niveles bajos de información confiable disponible a los principales actores –gobierno, escuelas privadas, familias, estudiantes-. Tiene sin embargo altos costos de transacción: tiende a una situación en la que cada acuerdo entre el estado y un grupo de escuelas debe negociarse por separado, las instituciones reguladoras o gestoras de la relación se debilitan y lo que podrían ser acciones socialmente beneficiosas no tienen lugar, condenando a la educación privada subvencionada a un estado de sub-desarrollo crónico. Esta incertidumbre regulatoria y buenas partes de los correspondientes costos de transacción son los que se propuso –y en buena parte consiguió– eliminar el convenio Ministerio de Educación-AVEC en Venezuela, si bien no se encuentra en él rasgos de un contrato por desempeño tan detallado como el de Bogotá.

Conclusión: el gran “trade-off” y la importancia de los detalles

El balance de esta discusión podría resumirse diciendo que existe un continuo que va desde casos de combinación público privado en los que la relación de agencia queda bien resuelta mediante contratos de desempeño o mediante la introducción de presiones competitivas en el mercado educativo, pero con exigentes requisitos institucionales e informativos que representan a su vez costos considerables para cualquier sistema educativo, hasta, en el otro extremo, casos en los que estos costos de información, regulación y gestión se han reducido a un mínimo pero a costa de generar costos de transacción muy elevados en la relación entre los agentes. Una manera de entender la educación

pública desde esta perspectiva sería la de pensar que representa un extremo de simplicidad regulatoria combinados con multitud de problemas de agencia no resueltos, esto es, incentivos distorsionados, tal como lo explicitan varios de los casos.

Desde el punto de vista de la política pública, con seguridad no existe un solo modelo óptimo en la diversidad de circunstancias en la que se encuentran diferentes países. Lo que la discusión precedente sugiere es que lo que enfrenta cada país es un “trade-off” entre, por un lado, alta complejidad institucional e informativa requerida para operar un sistema basado en incentivos y contratos altamente eficientes, y, por otro, simplicidad regulatoria acompañada de elevados costos de transacción en las relaciones entre el gobierno y los proveedores de educación. Los cuatro casos estudiados se sitúan entre estos dos extremos, con Chile más próximo al extremo de eficiencia con complejidad, y el Perú al de altos costos de transacción con simplicidad, con Colombia y Venezuela ocupando posiciones intermedias. La lección es que no puede elegirse un sistema de incentivos como idealmente eficiente en un vacío de consideraciones prácticas acerca de las relaciones entre los actores y sus capacidades técnicas, administrativas y políticas. Un país puede perfectamente estar dispuesto a pagar el precio de tener un sistema regulatorio para escuelas privadas subvencionadas con altos costos de transacción –el precio probablemente se mida principal aunque no exclusivamente en que este sector será relativamente pequeño en relación a su tamaño potencial- dado que carece de sistemas de información y de diseño y ejecución de políticas públicas –o el apropiado ambiente político- necesarios para operar exitosamente un marco regulatorio altamente eficiente.

Más allá de este “trade-off” general, otra lección que puede sacarse de los casos es que los detalles importan. El hecho de que las transferencias a las escuelas públicas en Perú se hagan en “plazas” en lugar de en efectivo, puede ser importante en la medida en que va asociada a una limitación de la escuela para seleccionar a su propio personal docente. El hecho de que en Chile se transfiera en definitiva el dinero a la escuela y no directamente a la familia, o que los municipios tengan garantías de que recibirán presupuesto adicional para cubrir los déficit de financiamiento que aparecen una vez se han gastado las transferencias por estudiante, muy probablemente ha reducido el efecto del sistema de vouchers en el estímulo a presiones competitivas en el sistema escolar. De manera que a la conclusión de que no hay un sistema regulatorio que sea el mejor para todo momento y lugar, debe agregarse el énfasis en que la elección general de un sistema –digamos, basado en la oferta versus basado en la demanda- no es más que el principio de una larga cadena de elecciones y ajustes

que habrá que hacer acerca de los detalles del sistema, elecciones que pueden hacer una gran diferencia en los resultados que se obtenga de la colaboración público-privada en educación.

Al final de estas consideraciones, conviene visitar de nuevo la pregunta con la que se inició esta sección de conclusiones. La contribución a la respuesta que este trabajo está en disposición de hacer es que proveedores privados de educación subsidiados por el estado pueden prestar servicios educativos de calidad a bajos costos para poblaciones estudiantiles provenientes de familias de bajos ingresos. Y la clave de este logro está en que estas escuelas se organizan de manera diferente internamente, y se vinculan con su ambiente según reglas también diferentes, y por lo tanto este debería ser un importante foco de atención de todo aquel que quiera mejorar la educación en América Latina: cómo lograr que las escuelas funcionen mejor. Cada país escogerá según sus peculiaridades políticas e institucionales si prefiere hacerlo a través de marcos regulatorios que fomenten una expansión de escuelas privadas con subsidio público o si prefiere navegar la ruta de cambiar los incentivos en medio de los cuales funcionan las escuelas públicas: para cualquiera de los dos cursos de acción los cuatros casos precedentes contienen multitud de lecciones.

Epílogo

Políticas públicas y educación privada: ¿Hacia dónde vamos ahora?

Laurence Wolff

En este libro se ha intentado trasladar el debate acerca de la educación pública y la educación privada desde la polémica con respecto a cuál de los sistemas es mejor o sirve mejor a la sociedad a un debate centrado en la definición e implementación de las reglas del juego adecuadas. El conflicto entre quienes desean privatizar y quienes desean nacionalizar la educación se ha prolongado por demasiado tiempo. Se trata de una antigua batalla ideológica, un legado del pasado. Necesitamos tanto educación pública con eficiencia privada como educación privada que cumpla objetivos sociales. La distinción entre privado y público es menos importante que el bien público percibido de cada conjunto de instituciones y las reglas del juego a las cuales responden los actores críticos del sistema.

Hasta ahora, en América Latina se ha tenido poca información sistemática con respecto a la extensión, las funciones y la eficacia relativa de la educación privada. Es poco lo que se ha sabido acerca de la actual función de la fiscalización y la regulación de la educación privada y si dicha fiscalización tiene efectos positivos o negativos en términos de objetivos educacionales tales como la equidad, la calidad y la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

Los estudios presentados en este libro ayudan a poner fin a esta ignorancia y arrojan luz sobre la función de la educación privada en la región. Los estudios muestran que la educación privada, no menos que la educación pública, sirve a la sociedad y reporta rentabilidad social además de la rentabilidad privada para los alumnos. La educación privada, especialmente cuando es administrada por organizaciones no gubernamentales y grupos con alguna filiación religiosa, es por lo menos tan eficaz como la educación pública, suele alcanzar a los pobres y desfavorecidos y suele ser menos costosa que la educación pública con similares usuarios. El gobierno tiene la función de regular y fiscalizar la educación privada, asegurando la transparencia en la publicidad y la calidad mínima de los servicios ofrecidos, entregando información y ofreciendo servicios de "extensión" a las instituciones privadas, de una manera muy similar a

la forma en que apoya el desarrollo de la pequeña empresa. Los gobiernos también pueden estimular y algunas veces subvencionar la educación privada cuando ven que puede lograr objetivos de equidad, calidad, acceso e investigación en forma más eficaz a través del sector privado. Reconociendo el valor social de la educación privada, los gobiernos de América Latina subsidian o apoyan a la educación privada de una manera u otra, a través de exenciones tributarias, esquemas de préstamos estudiantiles, compra de vacantes, *vouchers*, contratos, apoyo para capitalización, etc.

Los estudios de casos muestran que el sector público y el sector privado pueden interactuar de muchas maneras, con resultados tanto positivos como negativos. En muchos casos, el control, la fiscalización e incluso el subsidio a la educación privada han sido contraproducentes: en lugar de traducirse en un aumento de la calidad, la equidad y la capacidad de respuesta a las necesidades de los clientes, la función que desempeña el gobierno en una serie de países de la región (como se documenta en los estudios de casos de Argentina, Perú y Guatemala) suele traducirse en un aumento de la desigualdad y en beneficios insuficientes para los consumidores y para la sociedad en su conjunto. También existen riesgos en el área de la economía política; por ejemplo, el abandono de las escuelas públicas por la clase media alta puede traducirse en una falta de apoyo político y, por ende, financiero para el sistema público. Sin embargo, dentro del *ambiente de políticas correcto*, las escuelas privadas pueden entregar la misma o mejor educación que las instituciones públicas y a menores costos.

Pero no existen garantías. El sector privado puede ser, y en algunos casos ha sido, un defensor de la falta de información y transparencia y de las barreras para el ingreso de nuevas instituciones. Al mismo tiempo, el mayor obstáculo para las soluciones privadas que sirven el bien público es la incapacidad del estado de diseñar e implementar un ambiente, junto con incentivos apropiados, en el cual los privados obtengan mayores ganancias cuando se comporten de maneras que promuevan el interés público. Los detalles de la fiscalización, la gestión y la información son fundamentales para que las políticas públicas cumplan los objetivos de calidad, equidad, satisfacción de los consumidores y valor agregado para la sociedad. Además, no existe una simple manera “correcta” de apoyar a la educación privada para lograr los objetivos de las políticas públicas. Por ejemplo, el sistema de *vouchers* aplicado en Chile ha requerido una constante revisión para su buen funcionamiento. El enfoque basado en la oferta aplicado en la ciudad de Bogotá a la entrega privada de servicios educacionales ha sido el resultado de experiencias negativas con los programas de *vouchers*. Por el contrario, el estado necesita fortalecer los procesos tales como la autonomía, la retroalimentación y la transparencia en la gestión de las instituciones del sector

público como una manera de aumentar los beneficios para la sociedad derivados de sus escuelas públicas.

Este libro no es la última palabra en la materia. Si bien cubre principalmente la enseñanza básica y secundaria, la realidad es que, en la región, el sector privado es más fuerte a nivel de la enseñanza superior (post-secundaria). Se espera que la educación privada post-secundaria aumente aun más rápidamente a medida que el aumento de la necesidad de aprendizaje a lo largo de la vida y la mayor diversidad de clientes se traduzcan en un aumento de la diversidad de ofertas a este nivel. La educación a distancia y la educación a través de la Internet serán de particular importancia. Una amplia variedad de instituciones educativas privadas latinoamericanas e internacionales están intentando ingresar al campo del aprendizaje a distancia. Se requieren nuevos mecanismos de acreditación para fiscalizar la calidad de las ofertas a este nivel (especialmente de los cursos no universitarios) y el creciente número de instituciones educativas privadas internacionales en esta área. Deberán reestudiarse los préstamos según las necesidades de los alumnos (crédito educacional) para la enseñanza superior con miras a su expansión. Existen muchos programas de este tipo en la región, pero cubren sólo un pequeño porcentaje de los alumnos elegibles y suelen presentar problemas de administración y pago de las deudas. Finalmente, se requiere una importante reforma de la relación entre el gobierno y las instituciones públicas de enseñanza superior, aun cuando se enfrente la resistencia de fuertes lobbies.

La función del sector privado y las organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios de educación preescolar y educación para la temprana infancia constituye otra área para futuro estudio y crecimiento. Las investigaciones con respecto a la importancia de los servicios de educación para la primera infancia, especialmente en el caso de las poblaciones en riesgo, para el desempeño tanto durante los años de escolaridad posteriores como en el mercado laboral son persuasivas. Mientras que algunos países tales como Uruguay han expandido la prestación de servicios preescolares a través del sector público, en la mayoría de los países, el sector privado/ONG ya presta un alto porcentaje de estos servicios y puede ofrecer soluciones más convenientes desde el punto de vista de los costos. El problema crítico en el nivel preescolar consiste en asegurar una calidad mínima de los servicios prestados y en mantener el impacto sobre las finanzas públicas a niveles manejables a través de la orientación eficaz de los recursos públicos hacia las poblaciones pobres y desfavorecidas.

También existe un conjunto creciente, pero aún no examinado cabalmente, de cursos “intensivos” privados que preparan para los exámenes de

ingreso a las universidades (por ejemplo, los *cursinhos* en Brasil y las academias en Perú). ¿En qué medida pueden las políticas públicas resolver los posibles problemas de desigualdad planteados por la necesidad de seguir cursos que cobran matrícula para asegurar el ingreso a instituciones públicas prestigiosas, a menudo gratuitas? ¿Cómo pueden aprovecharse las metodologías de los cursos intensivos, aparentemente eficaces en términos de costos, para aumentar el aprendizaje y reducir la desigualdad? Existe una enorme diversidad de programas técnicos y vocacionales privados, usualmente con fines de lucro, que surgen uno tras otro en toda la región, de los cuales es poco lo que se sabe. En este caso será crucial el desarrollo de mecanismos de regulación adecuados para asegurar la transparencia en la publicidad, la mínima calidad y, cuando sea apropiado, la toma de acciones legales contra los cursos fraudulentos. Finalmente, cada vez es mayor la necesidad de aprendizaje a lo largo de la vida para los trabajadores, los padres y una población que va envejeciendo cada vez más, pero es poco lo que se sabe acerca de la función adecuada del gobierno en el apoyo a las oportunidades para dicho aprendizaje.

Debe recalcar que la responsabilidad por los resultados, la retroalimentación, la autonomía, los incentivos correctos e incluso la subvención oportuna de la educación privada son condiciones necesarias, pero no suficientes, para el mejoramiento de la educación en la región. Se ha dicho que, si se ofrece una zanahoria a un hombre con una sola pierna, no será capaz de tomarla. Debemos proporcionar la segunda “pierna”, que en el caso de la educación quiere decir maestros bien preparados y comprometidos, los insumos físicos necesarios, un adecuado ambiente de aprendizaje y estándares de aprendizaje claros, coherentes, realistas y medibles. En particular, la profesión docente debe ser mucho más valorada, deben encontrarse maneras y medios para atraer y retener a maestros más motivados y mejor preparados, y debe entregarse una guía y dirección mucho mejores para cambiar lo que ocurre al interior de la sala de clases.

Los problemas planteados en este libro con respecto a la función adecuada para los sectores público y privado en la educación son un subconjunto de otros problemas más amplios que están relacionados con la reforma económica y la modernización del estado en América Latina. Gran parte del énfasis de la reforma económica en la década de los noventa estuvo orientado a la reducción de la exagerada función que había asumido el estado. El gobierno se había planteado como el productor de muchos bienes y servicios que podían ser prestados más eficientemente por el sector privado, la regulación gubernamental de la actividad económica era opresiva y el gobierno mismo estaba demasiado centralizado. Pero se ha vuelto evidente que la reducción de la función del

gobierno no es lo mismo que poner fin a la función del gobierno en la economía. De hecho, paradójicamente, a medida que el estado se retira de la producción de bienes y servicios y del excesivo control y gestión de la economía, requiere una planta de funcionarios públicos mucho más competente (y tal vez más pequeña), resistente a la presión de los lobbies y a la ganancia política a corto plazo, y consciente de las sutilezas y dificultades que se enfrentan al intentar promover elementos tales como la competencia, la transparencia, el valor agregado y la equidad.

Es necesario un estado fuerte y capaz para apoyar los mercados recientemente abiertos. Un estado arbitrario, corrupto y/o incompetente impedirá el desarrollo económico y el cambio. Por esta razón, la región requiere una “segunda generación de reformas”, centrada en la creación de instituciones que permitan que el estado desempeñe sus funciones críticas en forma eficaz. La tarea no es menos difícil y ardua en la educación que en el caso de las reformas económicas y políticas así como en las áreas de la descentralización y la democratización.

Índice

Introducción. <i>Laurence Wolff</i>	5
I. APORTES PARA UNA DISCUSIÓN	13
Educación pública o privada para América Latina: una falsa disyuntiva. <i>Laurence Wolff y Claudio de Moura Castro</i>	15
Lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación. <i>Pablo Gonzalez</i>	51
Más allá de la dicotomía público-privado: Relaciones entre agente y principal. <i>Jaime Vargas</i>	87
II. CASOS NACIONALES: EL SECTOR PRIVADO EN CUATRO PAISES LATINOAMERICANOS	105
(Des)regulación y financiamiento de la educación privada en la Argentina. <i>Alejandro Morduchowicz</i>	107
La relación público/ privado en Educación en Brasil. <i>Bernardo Sorj</i>	143
La relación público/ privado en educación en Colombia. <i>Carmen Helena Vergara (coord.)</i>	185
Presente y Futuro de la Educación Privada en Guatemala. <i>Jorge Lavarreda (coord.)</i>	225

III. EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO/ PRIVADO EN CUATRO PAÍSES LATINOAMERICANOS	271
Escuelas privadas con financiamiento público en Chile. <i>Jaime Vargas y Claudia Peirano</i>	273
Y sin embargo, se mueve: Educación de financiamiento público y gestión privada en el Perú. <i>Juan Carlos Navarro</i>	305
Venezuela. El Caso de las Escuelas Católicas Subvencionadas en al Marco del Convenio con la AVEC. <i>Gregorio Arévalo y Rosa Amelia González</i>	335
Nuevas experiencias de gestión escolar pública en Colombia. <i>Leonardo Villa y Jesús Duarte</i>	371
IV. A MODO DE CONCLUSIONES	415
Resumen y Conclusiones: elementos de la regulación de la actividad privada en educación. <i>Pablo González</i>	417
Resumen y Conclusiones. La pregunta original y la perspectiva del análisis. <i>Juan Carlos Navarro</i>	429
Epílogo. Políticas públicas y educación privada: ¿Hacia dónde vamos ahora? <i>Laurence Wolff</i>	441