

NOVIEMBRE 2003 - Año 5 / N° 16

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: mgajardo@preal.org

Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.org

¿Educación pública o privada? Una falsa disyuntiva

El debate sobre la privatización de la educación ha ido quedando obsoleto, al tiempo que ha aumentado el consenso respecto a que no existe una contradicción entre la búsqueda de una educación pública de alta calidad y el incentivo a la expansión de la educación privada. De hecho, esta última cubre ya aproximadamente la cuarta parte de la matrícula en América Latina. Se observa, más bien, que el principal desafío para una educación pública eficaz es establecer los incentivos y las correspondientes herramientas para estimular la excelencia, mientras que en el área de la educación privada el reto es superar la incapacidad del Estado de diseñar e implementar un ambiente en el cual los privados obtengan mayores beneficios cuando contribuyen al interés público.

Este número resume los principales contenidos del capítulo “Educación pública o privada para América Latina: una falsa disyuntiva”, de los autores Laurence Wolff y Claudio de Moura Castro, del libro “Educación privada y política pública en América Latina” (L. Wolff, P. González, J. C. Navarro. PREAL-BID, 2002).

La realidad de las escuelas de América Latina y el Caribe muestra que cada vez hay menos instituciones puramente públicas o puramente privadas. La mayoría de las escuelas privadas reciben subsidios estatales, sea a través 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 maestros.

Por su parte, casi todas las instituciones públicas reciben alguna forma de financiamiento privado: cuotas de incorporación, aportes semi voluntarios de los padres o contratos de servicios con organismos privados.

Así, la distinción entre educación privada y pública es actualmente menos importante que el bien público percibido de cada tipo de institución y que las reglas del juego a las cuales responden los actores críticos.

En este contexto, cobra relevancia identificar acciones gubernamentales que, por una parte, den a las escuelas públicas una mayor orientación a los clientes y al mercado y, por otra, estimulen una mayor orientación social en las escuelas privadas.

Una educación pública más orientada a los clientes

La gran mayoría de las escuelas en América Latina son públicas. Si bien las escuelas privadas normalmente presentan mejores resultados que las públicas en lo que se refiere a pruebas estandarizadas y otras medidas de eficiencia, estas diferencias disminuyen o desaparecen cuando se toma en cuenta el nivel socioeconómico de los padres. En forma similar, mientras las escuelas privadas son más eficientes en el manejo de los costos que las públicas, es importante destacar que estas últimas a menudo deben atender costosas metas sociales, tales como las de equidad o acceso, que la mayoría de los establecimientos privados no asumen. Por otra parte, muchos sistemas públicos carecen de incentivos apropiados para premiar la excelencia y tienen dificultades para premiar el desempeño deficiente; además, especialmente cuando no hay alternativas o estas son muy pocas, suelen ser lentos para responder a las señales de sus clientes, tanto positivas como negativas.

Hay formas de hacer que los servicios públicos respondan mejor a las necesidades de sus clientes. Por ejemplo, se pueden establecer incentivos positivos o negativos que lleven al despido de personal, los usuarios (estudiantes, padres, empresas) pueden participar en la toma de decisiones y se les pueden dar opciones para abandonar las instituciones con deficiente desempeño. El Recuadro 1 resume varias estrategias y condiciones que se pueden usar para crear un “cuasi mercado” para la educación pública. Habría que enfatizar

Recuadro 1

Cómo fomentar escuelas públicas más orientadas al mercado

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

Una de las funciones más importantes del Estado es proporcionar información transparente, confiable, pertinente y oportuna tanto en las instituciones públicas como privadas. En educación esta información proviene de pruebas, tasas de deserción, colocación y o desempeño en el mercado laboral (para niveles secundario, vocacional y superior), las finanzas (costo por alumno y por egresado, y gastos privados en la educación pública); remuneraciones y calificaciones del personal docente.

Retribución y/o sanción para los responsables del éxito

Debe evaluarse el desempeño de los maestros y administradores y, si son exitosos, deben ser retribuidos. Dada la complejidad de medir el producto de la educación (un alumno educado) o de comparar el desempeño de un maestro de un año a otro (debido a que la combinación de alumnos en el año cambia), cualquier evaluación estadística debe combinarse con la evaluación personal del director o supervisor de la escuela. Igualmente, es contraproducente centrarse solo en las evaluaciones de los docentes en forma individual: se debe considerar también la evaluación del equipo. Más allá de la escuela, también deben responder los funcionarios de nivel distrital o regional. Para avanzar en la implementación de sistemas de evaluación de maestros y administradores, es importante que los gremios docentes comprendan que esto se traducirá finalmente en un mayor profesionalismo y prestigio para todos los participantes de la profesión docente.

Descentralización

Muchos países de la Región están dando más autoridad a las escuelas públicas con respecto al uso de fondos discrecionales, otorgando así al director la responsabilidad de invertir en las áreas consideradas importantes, pero no se extiende esta autoridad a la contratación y despido de los maestros ni a la fijación de sus sueldos. La descentralización puede avanzar más. Un caso prometedor es el movimiento de las escuelas *charter* en Estados Unidos, que libera a las escuelas públicas de las reglas burocráticas y las traspassa a consejos o instituciones sin fines de lucro, los cuales determinan sobre selección de docentes, contratos y desempeño de la administración general de la escuela. La combinación de incentivos y responsabilidad por los resultados brinda a la escuela la oportunidad de determinar la combinación más eficaz de insumos y procesos para lograr sus objetivos.

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 en la enseñanza básica o secundaria, pero es más común en educación vocacional/técnica y superior. 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, mientras que en muchas universidades públicas de la Región los pagos se efectúan en base al número de maestros contratados independientemente de los coeficientes profesor/alumno.

Alternativas de “voz” y “salida” a la comunidad y a los padres

Incluye la posibilidad de que los padres puedan elegir la escuela y el otorgar alguna medida de autoridad (participación) a padres y alumnos con respecto al sistema educacional público, tomando parte en las decisiones escolares, por ejemplo, a través de consejos escolares o de asociaciones de padres y maestros. Con el fin de lograr mejores resultados, es muy importante capacitar a los padres para que comprendan su posible influencia en el proceso educacional.

Participación de la empresa

Aunque actualmente se observa un cambio de actitud en las empresas, durante largo tiempo estas se han mantenido al margen del debate educacional, especialmente en lo que respecta a la educación básica y secundaria. En ocasiones 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. Las grandes empresas 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.

Cobro al cliente

El hecho de cobrar por un servicio, incluso en términos subsidiados, normalmente se traduce en una mayor presión del cliente por obtener calidad y conveniencia en términos de costos. El intento por alcanzar niveles significativos de recuperación de los costos en la educación básica pública puede resultar contraproducente al desincentivar la asistencia de los alumnos más pobres, pero en niveles superiores de educación parece más justificado y 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. El problema de equidad puede resolverse cobrando a los alumnos que pueden pagar y estableciendo préstamos y becas para los que no pueden hacerlo.

que la implementación de estas estrategias no garantiza necesariamente una educación de calidad. Maestros bien capacitados y comprometidos, textos de estudio apropiados, infraestructura física, un adecuado ambiente para el aprendizaje, así como estándares coherentes, realistas y medibles, son al menos tan importantes como los incentivos, premios y capacidad de elección.

Las escuelas privadas

La educación privada cubre aproximadamente la cuarta parte de la matrícula de la Región, variando su participación en los distintos niveles escolares (ver Recuadro 2). Entre las ventajas de las escuelas privadas destaca

el hecho de que ofrecen una diversidad de alternativas que no podrían ser ofrecidas en una institución financiada en forma pública o que pueden no ser apropiadas para ser ofrecidas en ese tipo de institución; reflejan en mejor forma las preferencias de los padres y alumnos; y tienen más libertad de acción para explorar diferentes caminos y probar nuevas ideas.

Sin reducir estos beneficios, hay que reconocer también que las instituciones privadas no están exentas de problemas. Por ejemplo, escuelas deficientes pueden causar daño a las perspectivas futuras de sus alumnos, pero esta situación es difícil de detectar y corregir. Por otra parte, cuando un alumno presenta mal rendimiento, puede no quedar claro si eso se debe a una mala enseñanza o a la

propia falta de compromiso o habilidad del alumno. Sin un minucioso control de la calidad, las instituciones pueden verse tentadas en convertirse en “fábricas de diplomas”, proveyendo credenciales en lugar de individuos adecuadamente capacitados y educados. Otro riesgo es que el afán de lucro 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 las credenciales.

Apoyo del sector público a las escuelas privadas

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 orientados a preferencias particulares: colegios afiliados a una comunidad religiosa, escuelas que enfatizan valores que no representan el promedio nacional, o propuestas de educación específicas (escuelas *Steiner* o *Montessori*).

Por otra parte, hay que tener presente que la educación es un bien semi-público, debido a que los beneficios no solo son percibidos por el alumno sino también por el conjunto de la sociedad.

Por lo tanto, existen buenas razones para utilizar financiamiento público para apoyar la educación privada, entre ellas:

- 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.
- Estimular la diversidad y la competencia a través del aumento de las oportunidades de elección.
- 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 (equidad).
- Apoyar la capacitación técnica o profesional en áreas en las cuales la remuneración no es suficiente como

Recuadro 2

Alumnos en la educación privada

De acuerdo a datos recopilados por UNESCO y el BID*, el porcentaje de los alumnos matriculados en el sector privado varía entre el 16% y el 35%, dependiendo del nivel de enseñanza.

Educación preescolar. En la mayoría de los países, el sector privado alcanza más del 30% de la población considerada en este nivel. Sin embargo, estos datos deben ser interpretados con precaución, debido a que algunos países solo informan los programas formales en tanto que otros también incluyen los programas informales. Por otra parte, la definición del grupo etario que asiste a la educación preescolar varía entre los 5 años y los 3-5 años. La relativamente alta matrícula en la educación privada en este nivel se explica, en parte, porque la mayoría de los países no considera que el gobierno tiene una obligación legal ni constitucional de proporcionar servicio educativo a esta edad.

Educación primaria. Solo el 16% de los alumnos asiste a instituciones privadas. Varios factores pueden explicar este menor porcentaje. Primero, los gobiernos aceptan la responsabilidad por la matrícula universal en este nivel de escolaridad. Segundo, es más probable que alumnos pobres asistan a las escuelas públicas, por no contar con recursos necesarios para pagar la colegiatura. Tercero, dado que los alumnos de las escuelas primarias provienen de la población local, los asistentes a estas 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 relativo consenso con respecto al contenido y objetivos de la educación primaria, siendo menos probable que los padres y alumnos busquen alternativas.

Educación secundaria. Un 24% del alumnado de secundaria sería atendido en establecimientos privados. A este nivel es más probable que los alumnos de medianos ingresos opten por el sector privado y, además, muchos alumnos de menores ingresos ya podrían haber desertado de la escuela (al ser el numerador mayor y el denominador menor, se obtiene una mayor proporción de alumnos matriculados en escuelas privadas). Otras explicaciones son que la oferta gubernamental de escuelas secundarias puede ser insuficiente y que, dado que hay poco consenso con respecto a lo que se debe enseñar en este nivel, se tiende a buscar otras alternativas.

Educación superior. La matrícula privada supera el 35% en un contexto en que las instituciones privadas ofrecen una amplia gama de programas en este nivel y que, en muchos casos, la mayor demanda por educación superior no ha sido satisfecha con mayor apoyo público.

*UNESCO World Education Report, 2000; BID, La educación superior en América Latina y el Caribe, Documento de Estrategia, 1997.

- para atraer a los mejores alumnos.
- Apoyar la producción de bienes públicos, tales como la investigación básica o precompetitiva.
 - Estimular la difusión de nuevas ideas, métodos y tecnologías.
- Esto, en todo caso, debe ir acompañado por una fiscalización adecuada y responsabilidad por los resultados; de lo contrario, 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. El Estado tiene a disposición una serie de opciones para apoyar una educación privada con fines públicos, las que son resumidas en el Recuadro 3. ©

Recuadro 3

Cómo estimular la educación privada con fines públicos

Becas, préstamos y vouchers

Las becas otorgadas por el sector público pueden utilizarse con propósitos de equidad, asegurando que los jóvenes necesitados, pero capacitados, puedan continuar sus estudios. Se utilizan principalmente a nivel de educación superior y de posgrado, pero algunas veces se han usado en el nivel superior de la enseñanza privada y en la educación técnica privada.

Los préstamos estudiantiles subsidiados tienen una función similar, pero resultan más complejos que las becas ya que requieren administrar un fondo renovable y efectuar el cobro de la deuda después del egreso del alumno.

Otra alternativa son los *vouchers*, un cupón intercambiable por educación, otorgado al alumno o a su apoderado, usado principalmente en educación primaria o secundaria privada.

En los tres casos, sería importante establecer que las instituciones privadas cumplan ciertos estándares mínimos para ser consideradas para dicho financiamiento.

Apoyo público directo o contractual a las escuelas privadas

Las escuelas Fe y Alegría, que atienden a un millón de alumnos en 14 países de la Región, son un ejemplo de una institución privada que sirve políticas públicas orientadas a la equidad, calidad y menor costo. Son escuelas privadas administradas por una organización sin fines de lucro afiliada a una iglesia, restringidas a las zonas pobres, donde el Estado paga los costos de los docentes, que son empleados públicos.

Por otra parte, en muchos países de la Región los gobiernos contratan a organizaciones no gubernamentales y asociaciones comunitarias para entregar servicios de educación preescolar a poblaciones de riesgo, que usualmente cuestan menos que la educación del sistema público. La ventaja de los acuerdos contractuales es que el Estado puede poner término al apoyo si las escuelas no entregan una educación de calidad, pero esto requiere de un buen sistema de fiscalización.

Financiamiento competitivo

Entregando fondos a instituciones educativas mediante concursos, el Estado busca al proveedor más eficiente y de mejor calidad de un servicio que considera importante, tal como la capacitación o investigación, ya sea que se trate de una educación pública o privada. Cabe advertir 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

Fomentar un mejor acceso al capital puede ser una medida poco costosa para estimular el desarrollo de la educación privada. Programas de este tipo pueden adoptar un criterio meramente financiero (¿existe una alta probabilidad de que la institución pague el préstamo?) o utilizar los préstamos para estimular una mejor calidad a través de la definición de un conjunto mínimo de especificaciones en cuanto a los docentes, currículum, instalaciones físicas o incluso limitando los préstamos a ciertas ocupaciones de alta demanda. El segundo enfoque, aunque parece preferible, plantea el riesgo de burocratizar el proceso.

Incentivos tributarios

Las instituciones privadas sin fines de lucro suelen estar exentas de impuestos sobre el valor agregado o impuestos sobre las importaciones.

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, pero no existe la misma actitud respecto a las pequeñas y medianas empresas educacionales. Es una alternativa a explorar.