

Junio 2005 - Año 7 / N° 20

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

Alianzas público-privadas en educación en América Latina

En América Latina se han venido desarrollando nuevos tipos de organización de centros educativos que combinan financiamiento estatal con administración privada. Algunos estudios de caso al respecto son recogidos por el Banco Interamericano de Desarrollo en su publicación “Alianzas público-privadas en educación: innovaciones en América Latina”, que incluye experiencias en Chile, Colombia, Perú y Venezuela.

En esta edición se resumen los casos de dos de estos países:

- **Chile, con su alternativa de provisión educativa privada en escuelas que reciben subvención estatal, que se ha aplicado por aproximadamente 25 años y constituye actualmente la opción educativa del 33% del alumnado del país.**
- **Colombia, con el programa del Distrito Capital de Bogotá, donde el año 2000 comenzaron a funcionar los Colegios en Concesión, una innovadora modalidad que, junto con aprovechar la experiencia de instituciones educativas exitosas para ampliar la cobertura en sectores de bajos ingresos, soluciona algunos de los principales problemas que suelen estar presentes en la gestión de la educación pública.**

Chile: escuelas particulares subvencionadas

A comienzos de los años 80 se implantaron en Chile reformas estructurales en el sistema educativo orientadas a lograr que el sector privado cumpliera un mayor papel en la provisión de educación, a ampliar las opciones de las familias y a introducir elementos de competencia en el sistema, acercando las decisiones educativas al ámbito territorial. Los cambios más importantes fueron el traspaso de los establecimientos educativos estatales a las municipalidades para su administración y una modificación en la forma de asignar subsidios a las escuelas.

Actualmente, la educación subvencionada que se financia con aportes estatales cubre cerca del 90% de los establecimientos y la matrícula escolar del país. El resto corresponde a proveedores privados sin financiamiento público y un pequeño porcentaje a colegios que continúan siendo estatales y que son administrados por corporaciones empresariales (ver Figura 1).

Las escuelas subvencionadas se dividen en municipales y particulares, atendiendo al 60% y 40% de la matrícula pública, respectivamente. Las primeras pueden ser administradas directamente por el municipio o por una corporación municipal, y su representante legal es el alcalde o presidente de la corporación, según corresponda. Por su parte, los establecimientos privados subvencionados son administrados por instituciones, corporaciones o sociedades que pueden o no tener fines de lucro.

Hasta 1992 la subvención estatal era el único ingreso en ambos tipos de establecimientos, pero luego se abrieron mecanismos para incorporar también aportes

privados tanto de parte de las familias como de parte de empresas (ver recuadro sobre modo de financiamiento).

Escuelas privadas con financiamiento público

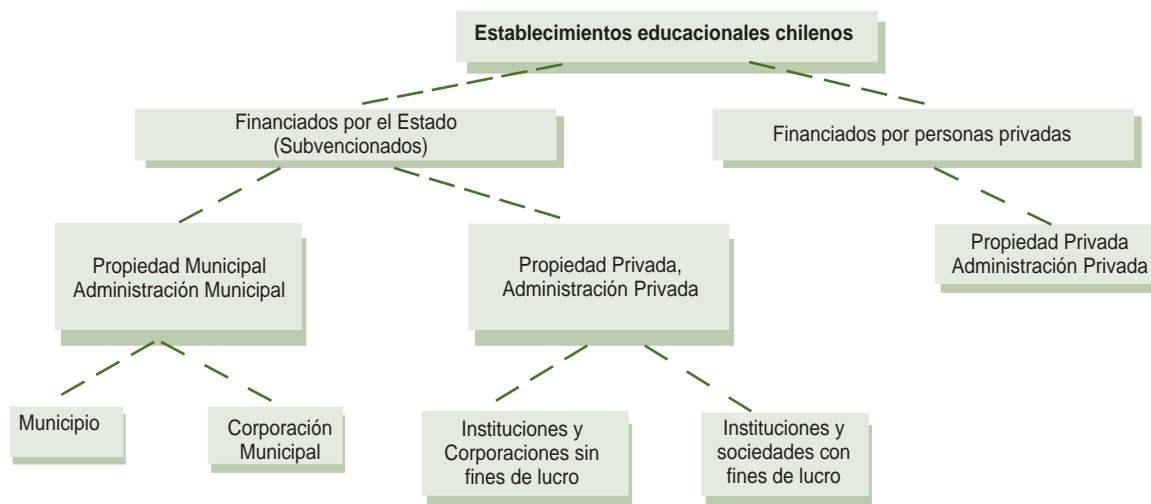
La existencia legal de establecimientos privados con fines de lucro que se financian con subvenciones estatales en Chile se remonta a fines de la década del 60, pero fue con las reformas de inicios de los 80 que se produjo una fuerte transferencia de alumnos de escuelas municipales hacia las particulares subvencionadas. En un periodo de 10 años, la importancia del sector privado subvencionado pasó de un 15% del total de alumnos del país al 33%, lo que significó una disminución similar en la cobertura de la educación municipal.

Aun cuando el gremio de profesores cada cierto tiempo cuestiona el sentido ético de que existan establecimientos privados que obtienen lucro a través de la administración de servicios educativos con financiamiento público, ningún gobierno ha propuesto modificar esta situación. De hecho, la educación pública diversificada con operadores públicos y privados que compitan por alumnos y recursos es un esquema consolidado en el país. Aun cuando se han aplicado medidas que alteran aspectos esenciales del modelo y que plantean desafíos para lograr mejores niveles de rendimiento y mayor equidad, no se vislumbran posibilidades de algún cambio estructural.

Calidad y eficiencia

Del análisis de los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), se puede concluir que los colegios privados sin financiamiento público obtienen los mejores resultados,

Figura 1
Clasificación de los establecimientos educativos chilenos según fuente de financiamiento



seguidos por los particulares subvencionados y luego por los municipales. La misma situación se observa en materia de eficiencia.

En términos de eficiencia externa —medida según porcentaje de alumnos que cumplen el ciclo escolar en el número de años que corresponde sin repetir curso, porcentaje que culmina el ciclo pudiendo repetir hasta tres veces de curso, años promedio en egresar de cada ciclo escolar y costo en que incurren los establecimientos por educar a los alumnos que no egresan oportunamente— las escuelas particulares subvencionadas muestran mejores resultados que las municipales. También registran más altos niveles de asistencia y menores gastos para un mismo nivel de resultados. Los mejores índices de calidad de la educación de los establecimientos particulares subvencionados en relación a los municipales pueden deberse, en parte, al mejor nivel socioeconómico de los alumnos que asisten a los primeros, fenómeno que se explicaría por dos causas: un proceso de autoselección de los padres (padres más informados para escoger el colegio que les parece más adecuado) y un proceso de autoselección de las escuelas mismas cuando enfrentan un exceso de demanda debido a sus mejores resultados, que se expresa en dar preferencia a los mejores alumnos y/o a aquellos cuyos padres se muestran más comprometidos con el proyecto escolar. De todas maneras, varios estudios muestran que los mejores resultados de las escuelas particulares subvencionadas son sólidos al controlar el nivel socioeconómico de los alumnos.

Relación entre financiamiento público y provisión privada de educación

La administración privada de establecimientos con financiamiento público puede verse afectada por cierta incongruencia entre las metas perseguidas por el Ministerio de Educación, que provee los recursos, y los agentes que los administran y entregan los servicios educativos (escuelas). Si bien ambos, Ministerio y escuelas, persiguen la mejoría de la calidad de la educación, sólo el primero se ocupa de la equidad de la enseñanza. Así, pueden existir situaciones en que se contraponen los objetivos de ambos, como la posibilidad de que la escuela tienda a:

- reducir costos dando un servicio de inferior calidad;
- seleccionar una mayor proporción de alumnos con mejores niveles de entrada que requieren de un servicio más económico para lograr un mismo nivel de resultados; o
- seleccionar alumnos de familias con mayor capacidad de pago para obtener, bajo el esquema de financiamiento compartido, mayores recursos.

En todo caso, el sistema actual soluciona, al menos en teoría, el alineamiento de objetivos entre el Ministerio y las escuelas particulares subvencionadas. El planteamiento de fondo es que, dado que el dinero sigue a la demanda y que la demanda se concentrará en las escuelas que ofrezcan mayor calidad, los establecimientos educativos se encuentran fuertemente incentivados para mejorar la calidad o, de

lo contrario, perderán alumnos e ingresos. Para potenciar lo anterior, el Ministerio provee públicamente información sobre el desempeño de los establecimientos para que los padres puedan tomar decisiones correctas y premia con una subvención especial al 25% de los colegios con mejores resultados (considerando, entre otros parámetros, un puntaje adicional a aquellos que no discriminan y aceptan todo tipo de alumnos).

Aun cuando siempre esté presente un eventual cambio de reglas en la forma en que operan las escuelas subvencionadas y aunque éstas presenten algunas debilidades en términos de equidad educacional, la preocupación actual parece apuntar más bien a flexibilizar ciertas reglas de los establecimientos municipales subvencionados para que puedan alcanzar resultados similares a los administrados por privados. Los buenos resultados de muchas escuelas particulares subvencionadas parecen deberse en parte a la existencia de un proyecto educativo autónomo y al mayor grado de libertad que gozan sus directores en comparación con los de las escuelas municipales, así como a mejores incentivos a los establecimientos considerados individualmente y menores rigideces laborales.

Fuente:

- **Claudia Peirano, Jaime Vargas.**
“Escuelas privadas con financiamiento público en Chile”, en Alianzas público-privadas en educación: innovaciones en América Latina (Juan Carlos Navarro et al., eds.), Banco Interamericano de Desarrollo, mayo 2004.

Educación subvencionada en Chile: modo de financiamiento

En Chile, el Estado financia a los establecimientos educativos a través del pago de una subvención por alumno que asiste a clases. El mecanismo se asemeja a un esquema de subsidio a la demanda, aunque aquí los recursos son traspasados directamente al administrador del establecimiento. El pago de las subvenciones se calcula en función de la asistencia promedio de los alumnos durante los últimos tres meses de clases.

La subvención mensual por alumno se determina según niveles de educación, con base en la Unidad de Subvención Educacional (USE) calculada en función de un diferencial de costos de producción estimado por el Ministerio de Educación. El valor de la USE para el año 2000 era de aproximadamente US\$ 21, manteniéndose actualmente en una cifra similar.

Hasta 1992 la subvención era la única fuente formal de ingresos de los establecimientos educativos financiados por el Estado. A partir de 1993 se introdujeron modificaciones legales que propician la participación de aportes privados a través de dos mecanismos:

-el financiamiento compartido, que permite que los establecimientos cobren cierta cantidad de recursos mensuales a los padres en forma adicional a la subvención que da el Estado, con un tope máximo de 4 USE (US\$ 84);

-los beneficios tributarios a las donaciones empresariales con fines educativos. Estas donaciones, destinadas a financiar proyectos para

mejorar la calidad de la educación, se han concentrado en los establecimientos privados subvencionados sin fines de lucro localizados en áreas urbanas, lo que parece obedecer al mayor contacto que tienen los sostenedores privados de estos establecimientos con las empresas y a su mayor capacidad para gestionar la obtención de estos recursos a través de un proceso que no es fácil.

Casi la totalidad de los aportes públicos destinados a educación (93%) se gastan e invierten a través del Ministerio de Educación. La diferencia es aportada por las Municipalidades (contribuciones voluntarias o cobertura de déficit operacionales). En este contexto, el 81% de los recursos públicos se transfiere a los establecimientos educativos a través de la subvención escolar y el 11% a través de la entrega de textos y de 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 los docentes y no docentes.

Todos los establecimientos subvencionados (municipales y particulares) cumplen con los salarios docentes mínimos que negocia el gremio de los profesores con el Ministerio de Educación. Esto determina que entre el 70% y el 80% de los ingresos que se reciben por concepto de subvención deben destinarse a remuneraciones.

Bogotá (Colombia): Colegios en Concesión

En los últimos años ha 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 cuatro elementos en común:

- 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.

Un ejemplo de estas iniciativas son los Colegios en Concesión de Bogotá que, aun siendo una experiencia relativamente reciente, resulta interesante y de gran potencialidad, considerando los elementos centrales de su diseño, especialmente en cuanto a financiamiento y gestión.

Estos colegios surgieron a partir del Plan de Desarrollo del Distrito Capital de Bogotá 1998-2000, que incluía la meta de crear 100.000 nuevos cupos escolares. El desafío era llegar rápidamente con educación de calidad a los sectores sociales más deprimidos de la capital, pero superando algunos problemas de la educación pública colombiana.

¿Cómo funciona?

El programa de Colegios en Concesión consiste en la entrega, mediante licitación pública, de la administración de 51 nuevos establecimientos educativos a instituciones escolares privadas que hayan tenido durante los últimos 5 años resultados de nivel *superior* o *muy superior* en el examen del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), que se realiza en el último grado de la educación secundaria. El propósito del programa es transferir la capacidad de gestión educativa de instituciones que han demostrado su efectividad, hacia zonas marginales y periféricas de la ciudad donde hay una demanda insatisfecha.

La Secretaría de Educación (SED) y el concesionario firman un contrato por 15 años con el fin de dotar de estabilidad al proyecto pedagógico y de evitar que los niños sean sometidos a cambios permanentes de administración y de modelo de enseñanza, así como de ofrecer condiciones que hagan atractivo el proyecto para los concesionarios.

El contrato obliga a estos últimos a prestar el servicio educativo formal a niños de estratos pobres en los ciclos preescolar, básico (primaria y secundaria) y medio, en un inmueble con infraestructura completa y de calidad. El concesionario debe admitir a los estudiantes sin aplicar ningún tipo de filtro, salvo la pertenencia a los estratos

socioeconómicos más bajos y la cercanía geográfica al colegio (ver recuadro sobre régimen económico del contrato). Dado que no sólo se trata de aumentar la cobertura, sino de ofrecer una educación de calidad, el concesionario debe procurar alcanzar en pruebas académicas un nivel calificado como *superior* y no puede tener resultados deficientes durante dos años consecutivos. Asimismo, tiene autonomía en la gestión escolar, especialmente en la contratación de profesores y rector, mientras lo haga cumpliendo la ley y garantizando el pago de salarios y prestaciones.

El Concejo de Bogotá aprobó el presupuesto del programa de concesiones en agosto de 1999, tras un proceso que no estuvo exento de discusiones, en el cual una de las principales preocupaciones de los concejales era que esto diera paso a una privatización de la educación.

Los primeros 16 colegios comenzaron a funcionar el año 2000. Cuando el programa se encuentre en plena operación, los 51 establecimientos atenderán 45.000 estudiantes, cerca del 5% de la oferta pública de Bogotá.

Principales características

A continuación se presentan con más detalle algunas de las principales características del sistema de Colegios en Concesión y cómo han operado.

Los concesionarios. Los concesionarios

seleccionados hasta ahora han sido colegios privados (laicos y religiosos), colegios operados por cajas de compensación y alianzas universidad-centros educativos. Tienen autonomía para implantar su proyecto educativo, contratar el personal, realizar el manejo financiero y gestionar recursos adicionales, e implementar programas complementarios que no alteren las condiciones contractuales.

Gestión pedagógica. 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 es aprobado por la SED. Los concesionarios disponen de 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 destinatarios del programa. No hay compromiso de transferencia de una tecnología determinada, es decir, de copiar modelos pedagógicos de sus colegios matrices, de modo que los concesionarios pueden adaptar su conocimiento y experiencia a las condiciones particulares de la población que atienden.

Docentes. El concesionario escoge y contrata libremente el personal. Los docentes deben cumplir los requisitos de la ley para el ejercicio de la profesión. Sus contratos se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo, lo que implica que no gozan del régimen especial del Estatuto Docente, en particular de su estabilidad, y sólo comparten con los maestros oficiales las reglas sobre salarios del escalafón nacional. La permanencia del docente se basa en un desempeño que se evalúa en forma concertada y según reglas claras.

Evaluación. En los Colegios en Concesión se realiza una evaluación externa financiada por la Secretaría de Educación, a cargo de un evaluador independiente, habiéndose entregado al concesionario los lineamientos de la evaluación un año antes de la realización de la misma. La evaluación de logros tiene implicaciones contractuales, lo cual contrasta con las normas existentes en la educación pública tradicional, donde no le asignan consecuencias a las evaluaciones. Se evalúa principalmente el porcentaje de cumplimiento de metas de rendimiento fijadas conjuntamente entre el evaluador y el concesionario, utilizando para la medición los instrumentos de la SED comunes a todos los centros educativos de la ciudad. Durante el periodo 2000-2003 todos los colegios en concesión mejoraron sus resultados en un 15,5% en relación con la línea de base. Aunque los

resultados están por debajo del promedio de la ciudad, el incremento es mayor con respecto al de los colegios oficiales de Bogotá. Existen también otros procesos de control sobre las obligaciones del concesionario, como la *interventoría*, que tiene que ver con la administración de los inmuebles, y la *supervisión*, referida al cumplimiento de normas sobre aspectos pedagógicos.

Vínculos con la comunidad. Los concesionarios tienen el propósito de convertir el colegio en concesión en eje del desarrollo social de la comunidad que habita en el entorno, atrayendo a las familias hacia las oportunidades de servicio que abre el establecimiento educativo. La participación de los padres y la comunidad en el gobierno escolar se da de acuerdo a la Ley General de Educación. La incidencia de dicha participación en la dirección del establecimiento puede no ser alta ya que, en principio, parece haber un conflicto potencial entre un mecanismo de gobierno que implique para el concesionario compartir poder y un contrato que le asigna consecuencias económicas a los resultados. Sin embargo, ya se observan cambios positivos en el ambiente escolar.

Innovación

El programa de Colegios en Concesión de Bogotá intenta resolver en su diseño los problemas de gestión más graves de las escuelas públicas tradicionales: la debilidad de los directivos, la imposibilidad de seleccionar a su personal docente y administrativo, la inflexibilidad del régimen laboral de los maestros vinculados al sector público, la ausencia de insumos básicos para la operación de la institución, la dependencia de las burocracias educativas para los procesos administrativos y la politización y sindicalización del sector.

Por otra parte, introduce la competencia entre los proveedores. No sólo se seleccionan de manera competitiva los mejores oferentes, sino que si incumplen las condiciones contractuales son reemplazados por otros.

Mientras en la educación pública tradicional se continúan financiando los insumos, en la experiencia de Bogotá se busca financiar el resultado, con un costo unitario menor al del sector oficial.

El programa es una muestra de que la vieja dicotomía entre educación pública y privada debe ser superada. ©

Régimen económico del contrato

El concesionario recibe una remuneración de US\$ 475 por niño al año para funcionar con jornada escolar completa (8 horas, sin turnos), lo que es menor al costo unitario en los colegios públicos de la capital, que es de US\$ 595 y sólo ofrecen jornada de medio día. En la canasta educativa se calculó el costo del personal, incluyendo salario y pago de prestaciones sociales, material educativo, servicios públicos, vigilancia, aseo y un refrigerio diario para cada niño.

El proyecto representa anualmente el 6% del presupuesto corriente de la Secretaría de Educación y se financia con recursos ordinarios del Distrito Capital de Bogotá. Los excedentes y pérdidas son del concesionario. El uso de los primeros se regula por las normas legales sobre entidades sin fines de lucro. Si bien la deserción puede romper el equilibrio económico a favor del concesionario, existen mecanismos para restablecer el equilibrio a favor de la Secretaría de Educación. En todo caso, esta última pagará por el número de alumnos especificados en el contrato. Por eso debe proveer los alumnos necesarios para cumplir con el cupo si el concesionario no los encuentra. El pago, a la larga, no es por alumno, sino por la capacidad total del colegio definida en el contrato.

Para generar otros ingresos, los colegios pueden cobrar derechos académicos a los alumnos dentro del marco de regulación de esta materia para los colegios públicos (sólo en educación media). Además, con autorización 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 servicios de la comunidad, pero no lo puede hacer como forma permanente de generación de ingresos y los recursos así obtenidos deben destinarse al bienestar de los estudiantes y a introducir mejoras en bienes y sistemas dedicados a la enseñanza.

Fuentes:

- **Leonardo Villa, Jesús Duarte**, "Colegios en Concesión de Bogotá: una experiencia innovadora de gestión escolar en Colombia", en *Alianzas público-privadas en educación: innovaciones en América Latina* (Juan Carlos Navarro et al., eds.), Banco Interamericano de Desarrollo, mayo 2004.
- **Margarita Peña**, "Colegios en Concesión de Bogotá", presentación en seminario internacional "Buenas Prácticas para Mejorar la Educación en América Latina" (PREAL, México, noviembre 2004).