

EDUCACION Y POBREZA

XIMENA SANCHEZ SEGURA

FRANCISCO FERNANDEZ MATEO

CARLOS AMTMANN MOYANO

EDITORES



UNIVERSIDAD
DE PLAYA ANCHA
DE CIENCIAS DE LA EDUCACION
VALPARAISO

DIRECCION DE PROGRAMAS ESPECIALES

4	Educación comunitaria: una nueva alternativa para el mejoramiento de la educación de los sectores urbano-populares. Liliana Vaccaro _____	203
5	Sectores populares rurales y educación no formal. Una propuesta a partir del caso de Argentina. Mónica Bendini y Cristina Pescio _____	218
6	El descompromiso de las políticas públicas brasileñas con la calidad de la enseñanza. Rose Neubauer da Silva, Claudia Davis, Yara Lúcia Esposito y Guiomar Namó de Mello _____	242
7	Análisis crítico de las políticas que se han aplicado en México con el fin de eliminar el rezago en la educación básica. Carlos Muñoz Izquierdo _____	267

PRIVATIZACION Y MODERNIZACION EDUCATIVA

Juan Carlos Tedesco¹

1 LA ACTUALIDAD DEL DEBATE

El análisis y los debates sobre la privatización de la enseñanza despiertan, actualmente, cada vez mayor interés por parte de los especialistas y responsables de la educación. Las razones que justifican la reactualización de este antiguo debate educativo están estrechamente asociadas a los procesos de reforma del Estado que tienen lugar tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

En este contexto, es posible apreciar que se ha producido una modificación significativa en los términos tradicionales con los cuales se analizó el tema de la enseñanza privada. Como se sabe, el debate tradicional acerca de la enseñanza pública y privada giró fundamentalmente sobre un eje ideológico: se trataba, en definitiva, de una pugna por el control de las instituciones responsables del proceso de socialización de las personas. El carácter ideológico de la discusión se basaba en que el contenido del proceso socializador brindado por esas instituciones era sustancialmente diferente. El Estado, con una propuesta secularizadora, competía con otras agencias tradicionales, especialmente la Iglesia, por el control de la socialización de ciertos sectores de población; en algunos casos, esta pugna se concentró en la educación básica mientras en otros se produjo también en torno a la formación de las élites.

Actualmente, en cambio, esta discusión incluye un número más amplio de actores y de variables. Desde el punto de vista de los actores, el sector no-gubernamental comprometido

¹ En el momento de la realización del Seminario era Director de UNESCO-OREALC. Actualmente se desempeña en la oficina de UNESCO en Ginebra.

en acciones educativas (denominación con la cual hoy se suele aludir al sector privado) incluye una diversidad muy amplia de instituciones con diferente poder socializador. Con respecto a las variables, también se aprecian cambios significativos. Al eje ideológico, que hoy se define mucho más en términos culturales (reivindicaciones lingüísticas, autonomías locales, etc.) se han agregado los aspectos financieros y de gestión, que ocupan un lugar tanto o más destacado que los aspectos ideológicos.

La ampliación del debate está, además, asociada a una fuerte revalorización de la privatización como estrategia más apropiada para resolver los problemas de eficiencia y calidad en los servicios públicos. En este sentido, los principales argumentos que se mencionan para justificar la necesidad de expandir la enseñanza privada son, al menos, los siguientes:

- a) La presión de minorías para mantener sus patrones culturales. En este caso, la religión es un factor muy importante. La Iglesia Católica, el Islam, etc., han desarrollado sistemas paralelos de educación, donde los patrones culturales ocupan un importante lugar en el diseño curricular. En muchos de esos casos, los grupos religiosos demandan subsidios financieros públicos para sostener las actividades de las escuelas.
- b) El desafío de mejorar la calidad de la educación en contextos de restricción presupuestaria. De acuerdo a este planteo, la enseñanza privada vendría a compensar las dificultades del sector público para absorber la demanda educativa, particularmente en los niveles superiores del sistema.
- c) La necesidad de dinamizar el funcionamiento de las instituciones educativas. En la última década se ha expandido la convicción según la cual la enseñanza privada permite a los padres ejercer el derecho a elegir la educación de sus hijos y que la enseñanza privada (o un sistema mixto, público y privado) estimula la eficiencia y el dinamismo de las instituciones ².

2 Unesco. *Development of Private Enrolment. First and Second Level Education. 1975-1985*. Division of Statistics on Education, París, May 1989.

Algunas instituciones de cooperación internacional apoyan explícitamente esta opción de política educativa. El Banco Mundial, por ejemplo, ha sostenido una política favorable a la privatización de la educación. Según sus estudios, la privatización brinda a los padres y a la comunidad la posibilidad de un control más directo sobre el personal y la dirección de las escuelas, permite a los padres establecer estándares de calidad para la educación de sus hijos, incrementa la habilidad de los maestros, administradores y padres para adaptar los programas a las necesidades y condiciones de la comunidad, estimula la posibilidad de obtener financiamiento de la comunidad para las actividades de la escuela y mejora la eficiencia al estimular la competencia entre los establecimientos ³.

Sin embargo, las evidencias empíricas disponibles y los análisis teóricos en favor o en contra de estos argumentos no son concluyentes.

El propósito de este artículo consiste, por ello, en presentar los datos sobre la evolución de la cobertura de la enseñanza privada en los últimos años y discutir las posibilidades de que ella cumpla con los pronósticos anunciados por sus defensores, en el contexto de los países en desarrollo particularmente afectados por situaciones de crisis económica.

Este análisis parte de una constatación importante: la actual situación social y económica mundial muestra el fracaso o el menor éxito relativo tanto de las experiencias de monopolio estatal de la actividad económica y de los servicios sociales como de las políticas ultraliberales de desregulación. Al contrario, el mayor grado de éxito ha sido obtenido por las experiencias de «capitalismo organizado», como Japón y Alemania, o de capitalismo con fuerte regulación y presencia del Estado en el sistema bancario, como Francia, Italia y Corea ⁴. Desde este punto de vista, parece necesario introducir una cierta dosis de escepticismo acerca de las posiciones que aconsejan universalizar un determinado estilo de estrategia política, al margen de los contextos sociales, económicos y culturales y al margen también de las experiencias históricas concretas de los países considerados.

3 World Bank, *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*. Washington, D. C., 1986.

4 María de Conceicao Tavares, «Reestructuración Industrial y Políticas de Ajuste Macroeconómico en los Centros (La Modernización Conservadora)», en Roberto Russell (ed.) *El Sistema Internacional y América Latina: La Agenda Internacional en los Años '90*. Buenos Aires, GEL, 1990.

2 ¿SE ESTA PRODUCIENDO UNA EFECTIVA PRIVATIZACION DE LA EDUCACION?

En diversos estudios recientes, basados en el clima intelectual y político reseñado en el punto anterior, se afirma que en las últimas décadas se produjo una expansión importante de la enseñanza privada en todos los niveles y que esta tendencia se mantendrá o intensificará en el futuro.

La dificultad más seria para avanzar en la comprobación de estas hipótesis reside en la carencia de información confiable y exhaustiva. Sin embargo, las evidencias disponibles no permiten sostener dicha hipótesis en forma categórica.

Con respecto a la enseñanza primaria, el cuadro 1 muestra que en la última década no se han producido modificaciones significativas en la distribución de la matrícula ni en los países desarrollados ni en los países en desarrollo. El sector privado absorbe entre un 10% y un 15% de la matrícula, salvo en el caso de Oceanía, donde alcanza casi el 25%.

Cuadro 1. Matrícula en la Enseñanza Primaria Privada (%). 1975 - 1985.

REGIONES	1975	1980	1985
Africa	15.5	11.6	12.8
América del Norte	10.9	9.6	10.2
América del Sur	14.0	13.9	14.1
Asia	10.0	10.2	9.1
Europa	15.5	16.4	17.6
Oceanía	21.9	21.6	24.1
Países desarrollados	12.0	11.3	11.8
Países en Desarrollo	12.6	11.9	11.7
Total	12.4	11.7	11.7

FUENTE. Unesco. *Development of Private Enrolment First and Second Level Education*. 1975 - 1985. París, may 1989.

En el caso de la enseñanza secundaria (Cuadro 2), en cambio, se aprecian dos fenómenos importantes. En primer lugar, una diferencia significativa en el papel que juega el sector privado en los países desarrollados y en los países en desarrollo. Mientras en los primeros, el sector privado atiende un porcentaje cercano al 15% de la matrícula (semejante al registrado en la enseñanza primaria), el porcentaje de matrícula privada en los países en desarrollo alcanza casi el 30%.

En segundo lugar, los datos indican que en los últimos años, mientras en los países desarrollados la situación se mantuvo estable, con leve tendencia al aumento del sector privado, en los países en desarrollo se produjo un notorio descenso.

Cuadro 2. Matrícula en Enseñanza Secundaria General Privada (%). 1975 - 1985.

REGIONES	1975	1980	1985
Africa	19.5	14.5	15.5
América del Norte	10.0	10.8	10.7
América del Sur	31.6	28.1	27.1
Asia	33.0	30.0	29.3
Europa	16.9	16.3	17.5
Oceanía	23.5	25.9	25.8
Países Desarrollados	13.2	13.2	14.0
Países en Desarrollo	34.9	29.7	28.0
Total	20.6	20.0	20.9

FUENTE, ídem Cuadro 1.

Con respecto a la enseñanza pre-primaria, nivel donde tradicionalmente el papel del sector privado ha sido más significativo, la información disponible es menos exhaustiva y confiable. El cuadro 3 indica la evolución de la matrícula de enseñanza pre-escolar privada en algunas regiones. Allí se aprecia que -salvo en los países del sudeste asiático, donde la cobertura privada es significativamente baja- en el resto de las regiones los porcentajes son cercanos o superiores al 50%. Pero lo más importante es observar que también en este nivel se produjo una disminución relativa de la matrícula del sector privado, particularmente significativa en el caso de América Latina.

Cuadro 3. Alumnos Inscritos en Establecimientos Privados (%). Educación Pre-Escolar. Países en Desarrollo. 1975 - 87.

REGIONES	1975	1987
Africa Sub-Sahariana	57	54
Estados Arabes	83	81
América Latina y El Caribe	44	26
Asia Del Este	12	11
Oceanía	44	46

FUENTE. Unesco. Oficina de Estadísticas, 1990 (Education de base et Alphanetisation. Indicateurs statistiques dans le monde. ST-90/WS-1)

El aumento de la matrícula pública en el nivel preescolar está asociado al significativo crecimiento de dicha matrícula en las últimas décadas. En este sentido, puede sostenerse que en la medida que el ciclo pre-escolar incorpora sectores tradicionalmente excluidos (hijos de familias de sectores de bajos recursos) aumenta la responsabilidad del sector público. Dicho de otra manera, el Estado parece ser el sector más dinámico para satisfacer la demanda educativa de la población que vive en condiciones de pobreza.

¿Cómo interpretar estos datos? Una hipótesis posible sería que los cambios inspirados en el clima privatizador de las últimas décadas todavía no se han expresado en las cifras estadísticas globales, pero comenzarán a percibirse con mayor nitidez en el futuro.

Esta hipótesis estaría apoyada en el hecho que los países donde la enseñanza privada no existía (es el caso de los países de Europa del Este) comenzarán o han comenzado recientemente a permitir y estimular su desarrollo⁵.

5 En el estudio de la Unesco antes citado, se analiza la situación de la enseñanza privada excluyendo a los países donde no existen alumnos matriculados en establecimientos de ese tipo.

Pero la hipótesis opuesta también resulta plausible: en la medida que la incorporación a la economía de mercado se efectúa en condiciones de notoria escasez de recursos, la capacidad de las familias para asumir privadamente la escolaridad de sus hijos será, al menos en el corto plazo, relativamente baja. Esta explicación también se aplica a los países afectados por crisis económicas prolongadas, ligadas al alto endeudamiento externo. Para el caso de América Latina, por ejemplo, se ha sugerido la hipótesis según la cual la disminución del gasto público en educación y el deterioro de las condiciones materiales de vida de los sectores de bajos ingresos, estarían estimulando el incremento de la demanda por educación pública por parte de los sectores que en el pasado lograron acceder a servicios educativos privados. La expansión del sector público en un contexto de disminución de recursos presupuestarios provoca el aumento de la diferenciación interna de la oferta educativa. Según esta hipótesis, la enseñanza pública estaría asumiendo características cada vez más masivas mientras la oferta privada asumiría características más elitistas⁶.

Si bien el análisis de estas hipótesis requeriría mayores informaciones, resulta plausible aceptar que la estabilidad de la cobertura de la enseñanza privada y cierta tendencia, en algunos casos, a la disminución, pueden ser considerados fenómenos de corto plazo. En el mediano plazo, en cambio, será muy probable que se asista a un ritmo más acelerado de expansión de la cobertura privada, a través de fórmulas mixtas y diversificadas. El análisis desagregado de las cifras globales permitirá identificar algunas de estas tendencias en un contexto de enorme diversidad de situaciones.

3 LAS DIVERSIDADES NACIONALES

Los datos agregados presentados en el punto anterior ocultan, obviamente, importantes diferencias entre países. La diversidad de situaciones nacionales es significativamente alta y permite apreciar que no existe una asociación unívoca entre enseñanza privada, modernización educativa y desarrollo económico-social.

6 Juan C. Tedesco. *El Desafío Educativo: Calidad y Democracia*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

En los cuadros 4 y 5 se presenta la información relativa a la participación privada en la matrícula de enseñanza primaria y superior en países de América Latina según niveles de ingreso y en algunos países seleccionados, de alto nivel de desarrollo.

Cuadro 4. Alumnos de Escuela Primaria en Escuelas Privadas. América Latina y otros Países Seleccionados. 1965 - 85.

	1965	1970	1975	1980	1985
PAISES DE INGRESOS MEDIANOS-BAJOS					
Bolivia	25.9	15.8	8.8	-	7.7
Rep. Dominicana	7.3	11.6	12.2	17.8	24.1
Honduras	6.6	5.9	5.2	5.3	5.1
Nicaragua	15.7	15.1	13.3	11.8	13.3
El Salvador	4.1	4.8	6.6	7.2	8.1
Guatemala	19.1	15.5	13.6	14.2	13.7
Paraguay	10.4	12.9	-	-	13.7
Perú	14.1	14.5	12.9	13.1	14.4
Ecuador	18.4	17.9	16.9	15.9	-
Colombia	14.0	13.4	15.2	14.5	13.5
Chile	27.4	22.8	18.3	20.2	31.8
Costa Rica	3.8	3.5	3.7	2.6	3.5
PAISES DE INGRESOS MEDIANOS-ALTOS					
Brasil	11.0	7.5	12.9	12.8	12.1
México	9.5	7.8	6.0	4.9	5.0
Uruguay	18.1	18.5	17.2	16.4	15.4
Panamá	5.1	5.4	5.0	6.3	7.5
Argentina	13.8	15.9	17.3	17.8	18.6
Venezuela	13.0	11.7	11.1	11.1	11.5
OTROS PAISES SELECCIONADOS					
Japón	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5
Alemania (Rep. Fed.)	0.6	0.5	-	-	1.6
Reino Unido	4.3	-	-	4.0	4.5
Bélgica	53.7	54.0	51.6	53.0	54.6
Países Bajos	73.8	72.5	70.2	68.3	68.5
Italia	8.4	7.0	6.8	7.2	7.7
España	24.3	27.9	37.1	35.5	34.2

FUENTE, M. E. Lockheed y A.M. Verspoor. El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: Examen de las opiniones de política. Banco Mundial, 1990.

Cuadro 5. Matrícula de Enseñanza Superior Privada (%) en América Latina y otros Países Seleccionados. 1960 - 1985 (UAD).

	1960	1970	1980	UAD
PAISES DE INGRESOS MEDIANOS-BAJOS				
Colombia	41.0	46.0	62.9	(84)60.9
Costa Rica	0	0	-	(85)14.3
Chile	37.0	34.0	-	(84)32.3
Ecuador	8.0	21.0	15.6	-
Perú	11.0	22.0	-	(84)32.7
PAISES DE INGRESOS MEDIANOS-ALTOS				
Argentina	2.0	17.0	21.7	(85)16.1
Brasil	44.0	55.0	64.3	(83)58.7
México	14.0	15.0	-	(82)17.4
Venezuela	11.0	11.0	11.6	(84)16.8
OTROS PAISES SELECCIONADOS				
Japón	-	59.6	-	(89)72.6
Alemania				
Reino Unido				
Bélgica				
Países Bajos				
Italia				
España				(86) 7.1
Francia				

FUENTES. Ver JCT. El Desafío Educativo, cuadro 8, pág. 120 También Carmen García Guadilla. "Expansión y Diferenciación del Sector Privado de la Educación Superior en América Latina", en Educación Superior, N° 26, julio - diciembre de 1988, Caracas, Cresalco.

Japón: H. Nishihara. "Private Colleges and Universities in Japan: Glittering Prizes", en Higher Education Policy, IAU, vol. 3, N° 2, June 1990.

España: CIDE. El Sistema Educativo Español. Madrid, 1988

La conclusión más general que puede deducirse de estos datos es que si bien no existe una asociación unívoca entre enseñanza privada, modernización y desarrollo, se aprecia, en cambio, una tendencia general según la cual los países desarrollados concentran mayores esfuerzos públicos en la enseñanza primaria, dejando para la iniciativa privada un papel más activo en la enseñanza media y superior; inversamente, los países en desarrollo muestran un patrón de comportamiento donde el sector privado asume mayores cuotas de responsabilidad en la enseñanza primaria y menos en los niveles postprimarios.

Estos patrones de comportamiento reflejan estructuras distintas de demanda educativa y, lo que es más importante, distintos modelos de distribución social de los recursos públicos. El patrón de los países en desarrollo sería, en este sentido, un patrón regresivo de distribución de recursos, en la medida que invierten una proporción importante de los recursos públicos en la educación de las élites provenientes de las capas medias y altas. El análisis de este problema también exige, sin embargo, cierto grado de desagregación, tanto desde el punto de vista del papel del sector privado en los diferentes niveles del sistema como de la articulación entre el Estado y el sector privado.

4 ENSEÑANZA PRIVADA, ESTADO Y EQUIDAD SOCIAL

Comenzaremos por el análisis del papel del Estado en los diferentes niveles del sistema. Al respecto, nos parece muy ilustrativo analizar dos casos nacionales diferentes: Japón y Brasil.

Los datos estadísticos reseñados en los puntos anteriores muestran que la política educativa japonesa se ha caracterizado por el fuerte rol del Estado en proveer educación básica para toda la población. Pero también es importante advertir el rol igualmente fuerte del Estado en la formación de las élites.

Si bien desde el punto de vista cuantitativo, el sector privado tiene una importancia significativa en los niveles postsecundarios, desde el punto de vista de la calidad son las instituciones públicas las que poseen mayores niveles de excelencia y de prestigio. Esta característica del sector público deriva de los criterios de selección en el acceso, de la diferencia-

ción institucional que define al sector postsecundario público japonés y de su fuerte sentido jerárquico⁷.

La reforma educativa iniciada por el gobierno de la ciudad de Tokyo en 1967, destinada a resolver los problemas de inequidad que provocaba el sistema de educación pública eliminando esos criterios, produjo resultados aún más insatisfactorios. Los resultados de esta experiencia desalentaron a otros gobiernos locales a seguirla y, aún en el mismo distrito de Tokyo, fueron dejadas de lado.

Benjamin y James, en su obra citada, analizan esta experiencia y presentan la paradoja de dos sistemas distintos de garantizar la equidad. Por un lado, un sistema público-elitista, que atrae estudiantes de las familias de más altos recursos, pero que también permite la incorporación de hijos de familias de bajos recursos con alto desempeño académico. El rol igualitario de este esquema se fortalece si, como es el caso japonés, la igualdad de oportunidades está garantizada por un sistema público homogéneo de educación básica. Por el otro, un sistema público-igualitario que brinda similares posibilidades de acceso a todos, pero que otorga a la educación privada la posibilidad de atraer a los hijos talentosos de las familias de altos recursos y convertirse así en el segmento de alta calidad y prestigio del sistema educativo, del cual quedan excluidos los hijos de familias de bajos recursos.

El otro ejemplo interesante, desde los países en desarrollo, es el de Brasil. Los datos de distribución de la matrícula indican que si bien los esfuerzos públicos son mayores en la educación básica que en la superior, existe un porcentaje importante de matrícula primaria privada. Sin embargo, al igual que en Japón, las universidades públicas son las que gozan de mayor prestigio y nivel de excelencia.

7 Estas reflexiones están basadas en Gail R. Benjamin and Estelle James. Public Policy and Private Education in Japan. London, Macmillan, 1988. Un resumen de este libro puede verse en el artículo de los mismos autores Public and Private Schools and Educational Opportunity in Japan, en James J. Shields (ed.). Japanese Schooling: Patterns of Socialization, Equality and Political Control. The Pennsylvania State University, 1989.

Esta articulación ha permitido que el caso de Brasil haya sido presentado como un caso típico de aplicación regresiva de los recursos públicos en educación: los hijos de las familias de clase alta van a escuelas primarias y secundarias privadas de buena calidad, donde obtienen la preparación que les permite aprobar los exámenes exigentes de las universidades públicas gratuitas. Los hijos de las familias de escasos recursos, en cambio, reciben una educación primaria y secundaria pública de baja calidad, que no los habilita para obtener buenos puntajes en las pruebas de acceso a la universidad y, por lo tanto, deben pagar una educación superior de baja calidad.

La gran diferencia entre Japón y Brasil -además, obviamente, de sus niveles de desarrollo económico- radica en los niveles de equidad existentes en la base del sistema educativo. Mientras en Japón el Estado garantiza a todos una escuela primaria homogénea, en Brasil la escuela primaria está fuertemente segmentada y el Estado no logra dar las bases de la igualdad de oportunidades. En estos casos, los mismos resultados al nivel de la enseñanza superior tienen significados muy diferentes si se analiza el conjunto del sistema educativo.

Pero las diferencias nacionales también reflejan diferencias en las formas de articulación entre el sector público y el sector privado. Desde este punto de vista, es interesante analizar el caso de países desarrollados con alta participación privada en la escuela primaria, pero con fuertes controles estatales que regulan sus actividades. En este sentido, el análisis de la experiencia holandesa de privatización de servicios públicos reviste gran interés por las fórmulas de combinación que han desarrollado entre el sector público y el sector privado.

Históricamente, el origen de la demanda por enseñanza privada estuvo fuertemente vinculado a la heterogeneidad religiosa. Tanto la comunidad católica como protestante demandaron al Estado el apoyo para poder brindar a sus hijos una educación en el marco de sus códigos culturales. «Separados, pero iguales» constituyó un componente central del sistema educativo holandés. No sólo educación, sino salud, partidos políticos, organizaciones sindicales, etc. fueron organizados en forma separada según la pertenencia a cada grupo religioso. Los grupos religiosos han brindado la mayor cuota de dinamismo y de capacidad empresarial en el ámbito de la educación privada.

Desde el punto de vista del financiamiento, el sistema holandés se caracteriza por la articulación estrecha entre el financiamiento público y el privado. El Estado brinda un subsidio (voucher) y limita severamente la posibilidad de establecer otros pagos adicionales:

- a) El gobierno central paga todos los salarios docentes directamente, tanto del sector público como del sector privado. Los salarios están basados en el nivel educativo y la experiencia. No está permitido a las escuelas dar suplementos salariales para atraer mejores docentes.
- b) Los edificios, tanto para escuelas públicas como privadas, son provistos por los municipios, pero con reembolso del gobierno central.
- c) Las cuotas cobradas por las escuelas privadas son muy bajas, debido tanto al temor a perder el subsidio estatal como a la fuerte competencia debido a la facilidad de entrada al mercado permitida por la ley.
- d) El gobierno mantiene fuertes regulaciones en la actividad educativa privada. Estos controles son aplicados especialmente a los insumos antes que a los productos: salarios docentes, edificios, curriculum uniforme, sistema nacional de exámenes al final de la escuela elemental y de la escuela secundaria, controles en los criterios para seleccionar estudiantes.

Con respecto a la segmentación del sistema educativo, los datos muestran que las escuelas privadas no reclutan alumnos de orígenes sociales distintos a los de las escuelas públicas. Las razones de esta baja atracción de las escuelas privadas son, precisamente, las restricciones impuestas por el gobierno para otorgar subsidios: no existen, por ejemplo, diferenciales de salarios docentes ni posibilidad de excluir a estudiantes que no puedan pagar⁸.

En el caso de los países de América Latina, en cambio, no se dan situaciones donde el sector privado juegue un papel cuantitativamente tan significativo y donde el Estado aplique

8 Estelle James «Benefits and Costs of Privatized Public Services: Lessons from the Dutch Educational System», in *Comparative Education Review*, vol. 28, N° 4, 1984.

esos niveles de control. En el punto siguiente trataremos de ver más detalladamente el papel de la educación privada en relación a la equidad social, tomando el ejemplo de algunos países de América Latina.

5 EDUCACION PRIVADA Y DEMOCRATIZACION

Tradicionalmente, los actores más dinámicos del sector educativo privado en América Latina han sido los diferentes grupos religiosos. En los últimos años, sin embargo, el proceso de secularización de la sociedad y la creciente importancia del conocimiento y la información en los procesos productivos, ha provocado una mayor diferenciación en la educación privada. Nuevos actores con significativos niveles de dinamismo han comenzado a desarrollar acciones en los diferentes niveles del sistema. ¿Esta mayor diferenciación implica mayores niveles de democratización de la enseñanza privada? Para responder a esta pregunta sería necesario disponer de información acerca de la composición interna de la matrícula de enseñanza privada por origen social de los alumnos y modalidad de acción privada. Esta información no existe en la mayoría de los países, pero una visión aproximada de este problema puede obtenerse a través de los datos sobre matrícula pública y privada en las áreas urbanas y rurales. Esta información está disponible para el año 1989, en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe y ha sido resumido en el cuadro 6.

Los datos permiten apreciar que la fuerte concentración de la actividad privada en las zonas urbanas es un fenómeno que caracteriza a todos los países de la región. Dicha concentración, como puede apreciarse en el cuadro, es significativamente más alta en el caso de la enseñanza primaria, lo cual permite sostener que en las zonas rurales el Estado es prácticamente la única agencia que ofrece educación.

La fuerte discriminación entre oferta educativa rural y urbana es un primer indicador del carácter segmentado de la oferta educativa en los países latinoamericanos. La interrogante siguiente sería la que se refiere a la composición interna de la oferta educativa urbana. En este sentido, las investigaciones parciales efectuadas en algunos países confirman la hipótesis del carácter segmentario de la enseñanza privada⁹. Ella recluta su alumnado en sectores medios y altos, propiciando de esta forma un fenómeno circular: alumnos dotados de mejores backgrounds

familiares reciben una oferta escolar caracterizada por equipamientos y personal adecuado, obtienen resultados más altos que los producidos por la escuela pública. En algunos casos, inclusive, los establecimientos privados no admiten a los alumnos repetidores, cuya única alternativa es la escuela pública donde la alternativa de excluir a un alumno por su bajo rendimiento, por principio, no puede existir.

Cuadro 6. América Latina. Educación Privada según Zona. Nivel Pre-Escolar y Primaria. Año 1989 (porcentajes sobre la matrícula total en cada zona).

PAISES	PRE-PRIMARIA		PRIMARIA	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Bolivia	15	-	30.3	-
Brasil	38	14	20.8	1.0
Colombia	55	23	29.1	1.1
Chile (a)	38	14	-	-
Ecuador	43	14	34.2	6.4
Paraguay	61	19	39.1	10.1
Perú	24	11	13.0	5.5
Uruguay	44	-	22.9	-
Venezuela	20	1	32.0	0.7
Costa Rica	-	-	22.4	0.4
El Salvador	34	20	32.0	1.9
Guatemala	46	26	43.7	10.8
Honduras	-	-	22.1	1.9
Nicaragua	16	6	25.4	2.7
Panamá	27	6	37.0	0.3
México	10	-	11.7	0.2

(a) Año 1987

FUENTE. OREALC/SIRI

⁹ Ver CEPAL. *Enseñanza Primaria y Ciclo Básico de Educación Media en el Uruguay*. Montevideo, 1990. G. Bronfenmajer y R. Casanova, *La Diferencia Escolar*, Caracas, Kapelusz, 1988.

A pesar de esta fuerte concentración de la oferta privada en los sectores sociales medios y altos, existen casos donde la oferta privada se ha ampliado sobre la base de subsidios estatales. Como se sabe, el argumento para estimular este tipo de alternativas ha sido, habitualmente, un argumento financiero. Según algunos estudios, resultaría más barato para el Estado financiar un establecimiento privado que ofrezca educación gratuita, que financiar una escuela pública. De lo que se trata, ahora, es saber si además de la supuesta ventaja financiera, también existen ventajas desde el punto de vista de los resultados de la acción pedagógica.

La información sobre este problema es muy parcial. Para el caso de América Latina disponemos de datos que pueden ser aprovechados para responder a esta pregunta en dos países: Chile y Uruguay. En el caso de Chile, los datos corresponden a los resultados de la aplicación de la prueba del SIMCE en 1982 y 1988. En el caso del Uruguay, los datos provienen de la encuesta aplicada en el estudio de la Cepal antes citado.

En el cuadro 7 se resume la información relativa al rendimiento de los alumnos en las pruebas de español y matemáticas de escuelas privadas subsidiadas y de escuelas municipales de Chile según origen social de los alumnos y tamaño de las ciudades.

Estos datos deben ser analizados teniendo en cuenta que Chile vivió un intenso proceso privatizador en los últimos años, convirtiendo esta experiencia en un caso demostrativo de las posibilidades de esta estrategia como modelo a seguir en otros países. Dos conclusiones generales pueden sacarse de una primera lectura de los datos. La primera, obviamente, es la fuerte segmentación que existe al interior del sistema, donde el segmento superior logra niveles de rendimiento tres veces superior al segmento inferior. La segunda, menos obvia que la anterior, es que la calidad medida a través de los indicadores de rendimiento en las pruebas aplicadas en los años mencionados, no ha mejorado en ninguno de los segmentos.

Pero si concentramos la mirada en el comportamiento de los alumnos de sectores bajos según reciban educación en escuelas municipales o privadas subsidiadas, se pueden apreciar algunos hechos interesantes. Con respecto a la enseñanza del español, las escuelas privadas obtienen resultados mejores que las escuelas municipales en los alumnos de estratos bajos, pero en el caso de los alumnos de estratos muy bajos, la tendencia se invierte. En el caso de matemáticas, en cambio, el comportamiento es más regular. En términos generales, sin embargo,

Cuadro 7. Chile. Rendimiento en Español y Matemáticas en 4° Grado de Escuelas Básicas. 1982 - 88 (scores netos)

TIPO DE ESCUELA	NIVEL SOCIO ECONOMICO	TAMAÑO CIUDAD	ESPAÑOL		MATEMATICAS	
			1982	1988	1982	1988
Privada Pagada	Alto	Metrop Grande	72.0	69.3	66.0	62.3
			71.1	70.2	60.7	62.1
	Medio	Metrop Grande	65.5	62.8	56.8	50.8
			62.8	60.6	55.1	53.6
Privada Subsidiada	Alto	Metrop Grande	53.8	55.7	46.5	47.9
			62.1	64.5	54.2	55.9
	Medio	Metrop Grande	43.0	45.4	35.5	37.4
			46.6	50.0	37.9	41.9
		Metrop Grande Rural	34.9	33.3	27.7	27.7
	Bajo		31.0	31.1	23.7	27.6
			27.3	25.8	17.2	22.1
			0.0	18.6	0.0	24.4
	Muy Bajo	Metrop Grande Rural	0.0	17.7	0.0	20.2
			0.0	6.4	0.0	10.0
Municipal	Alto	Metrop Grande	59.1	0.0	47.1	0.0
			51.4	0.0	43.6	0.0
		Rural	48.6	0.0	42.7	0.0
	Medio	Metrop Grande	37.8	41.2	30.3	35.0
			42.7	44.9	35.7	38.9
		Rural	37.3	37.2	30.6	29.7
	Bajo	Metrop Grande	31.0	26.2	24.3	22.5
			34.3	27.5	26.8	24.8
		Rural	26.7	19.1	18.4	18.3
	Muy Bajo	Metrop Grande	0.0	23.9	0.0	20.8
			0.0	16.2	0.0	17.2
		Rural	0.0	13.8	0.0	15.0
Total			37.9	32.5	30.5	28.6

FUENTE. CPEIP, Serie Estudios n° 81 y datos SIMCE, 1988

los datos parecen confirmar la hipótesis según la cual las escuelas privadas gratuitas logran compensar las diferencias mejor que las escuelas públicas, sin que ello signifique, en ningún caso, que esta opción logre superar la barrera del origen social en la determinación del rendimiento educativo.

Pero para el caso de Chile, este análisis debe ser ampliado con la información referida al rendimiento de las escuelas privadas según su antigüedad. Como se sabe, el proceso de privatización educativa en Chile fue muy intenso en los últimos años, donde se estimuló la creación de establecimientos a través de incentivos financieros. Las nuevas escuelas privadas se distinguen de las tradicionales, desde este punto de vista, por la importancia del lucro económico como motivación de su creación.

Los datos del SIMCE para la ciudad de Santiago, en la última prueba aplicada, permiten apreciar un fenómeno interesante: las escuelas privadas creadas en los últimos diez años obtienen resultados significativamente inferiores a las que tienen más de diez años de antigüedad, probablemente porque carecen de tradición pedagógica, pero, además, porque reclutan su alumnado en familias de origen social más bajo (Cuadro 8).

Cuadro 8. Santiago de Chile. Rendimiento en Establecimientos Particulares Subvencionados según Antigüedad y en Establecimientos Municipales.

ASIGNATURAS	EMS	EPS (-10)	EPS (+10)	EPP
Castellano	56.6	62.5	63.7	79.2
Matemáticas	55.2	58.6	62.3	78.7

EMS : escuelas municipales
EPS : escuelas privadas subvencionadas
EPP : escuelas privadas pagadas

En definitiva, estos datos muestran que las nuevas escuelas privadas subsidiadas se parecen bastante más a las escuelas públicas que las antiguas escuelas privadas, tradicionalmente receptoras de los hijos de las familias de clase media y alta. Sobre esta base, sería posible

sostener la hipótesis según la cual en los casos donde existe oferta educativa privada dirigida a sectores sociales de bajos recursos, dicha oferta también es pobre desde el punto de vista de sus posibilidades compensadoras.

La encuesta llevada a cabo en Uruguay permite analizar fenómenos diferentes a los analizados para el caso de Chile, pero igualmente significativos.

Uruguay es un país de muy temprana expansión escolar, en un contexto de fuerte hegemonía del sector público, tradicionalmente considerado como de alta calidad. La crisis económica e institucional que vive Uruguay desde hace ya más de una década ha transformado profundamente las bases tradicionales del sistema social. En lo que aquí nos interesa, es importante destacar que el papel de la educación privada en el nivel primario ha sido siempre relativamente bajo (17.2% en 1975 y 15.6% en 1989), pero la crisis provocó un descenso aún mayor de su cobertura, que afectó principalmente a los sectores medios de la sociedad. Al respecto, una comparación de la asistencia a escuelas públicas o privadas de la ciudad de Montevideo, según niveles de ingreso, entre los años 1981 y 1988, muestra que la proporción de alumnos que asiste a escuelas privadas pagadas descendió en todos los cuartiles de ingreso con excepción del cuartil superior¹⁰.

Los resultados de las pruebas de rendimiento en matemáticas y en español, aplicadas a una muestra de escuelas de diferentes estratos, han sido exhaustivamente analizados por el informe de la CEPAL.

Lo más impactante -considerando la tradición educativa de Uruguay- es el muy bajo nivel de compensación de diferencias logrado por la escuela frente a las diferencias socioeconómicas de las familias. Sin embargo, el análisis desagregado de los datos permite identificar que el sector de escuelas que produce mayor número de «mutantes», es decir alumnos de origen socioeconómico bajo que logran resultados de aprendizaje satisfactorios, proviene de un grupo de escuelas públicas de una ciudad del interior del país. En dichas escuelas existen una serie de características institucionales (personalidad del director, tradiciones pedagógicas en los

10 CEPAL, *op.cit.*

docentes e imposibilidad de impunidad social frente a los resultados por el contacto directo entre docentes y padres de familia), que explican estos resultados positivos.

En síntesis, los resultados aportados por estos dos casos nacionales indican que la explicación de buenos resultados de aprendizaje en alumnos provenientes de familias de bajos recursos no radica tanto en el carácter estatal o privado del establecimiento escolar sino en la dinámica institucional del establecimiento escolar. Los mejores rendimientos parecen estar asociados a la posibilidad de definir un proyecto educativo del establecimiento escolar, definido por la conciencia de determinados objetivos, por la existencia de ciertas tradiciones y metodologías de trabajo compartidas, espíritu de equipo y responsabilidad por los resultados, es decir, por la identidad institucional. Las reflexiones finales de este trabajo apuntan, por ello, en esa dirección.

6 LA AUTONOMIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS

La propuesta central de este artículo consiste en sostener que el eje de discusión de la dinamización del sistema educativo no radica tanto en la cuestión del carácter privado o estatal de los establecimientos sino en los estilos de gestión que caracterizan uno u otro segmento de la oferta educativa. La experiencia de los países en desarrollo demuestra que el servicio estatal es el único que llega a los sectores pobres (es decir, es el único sector público desde el punto de vista de la población a la que atiende). Pero esa misma experiencia muestra que la forma con la cual el Estado enfrenta el desafío de brindar este servicio es ineficiente y excluyente. A la inversa, el sector privado posee una dinámica de gestión que les permite ser eficientes, creativos y flexibles, pero sólo está dirigido a los sectores sociales más favorecidos.

El problema radica, por un lado, en cómo introducir el dinamismo de la oferta privada en el sector público y, por el otro, en cómo introducir democracia en el sector privado. Para introducir dinamismo en la gestión pública, actualmente se ha generalizado el consenso acerca de las potencialidades dinamizadoras de las estrategias de descentralización y de mayor autonomía a los establecimientos.

Esta estrategia se apoya en el supuesto según el cual el funcionamiento de la escuela tiene un impacto significativo en la explicación de los resultados escolares. El debate acerca de

esta afirmación ha ocupado un lugar importante en la investigación y la acción político-educativa reciente. El balance de los conocimientos acumulados en este campo muestra que el papel del establecimiento es significativo, aunque no sea posible aún determinar con precisión cuáles son los factores decisivos en esta dinámica institucional. Sin embargo, más allá de las discusiones sobre el impacto de la escuela, existe consenso en reconocer que dicho impacto está asociado a ciertas características que pueden ser incluidas en el concepto de identidad institucional.

En algunos casos este concepto de identidad institucional se asocia con lo que algunos autores denominan «clima institucional» y otros, más dentro de la tradición francesa, el «proyecto por establecimiento»¹¹. Las posibilidades de estimular esta línea de acción están estrechamente asociadas a la mayor autonomía institucional que se otorgue a los establecimientos.

El debate sobre estos temas ocupa una atención creciente tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. En el caso de los países desarrollados, obviamente, el mayor énfasis en esta línea de acción proviene de los países de fuerte tradición centralista, particularmente los países europeos. En los países de tradición sajona con fuerte descentralización en su administración estatal, en cambio, los problemas se refieren más bien a cómo garantizar mínimos homogéneos de calidad.

Pero el debate de los países desarrollados parte de una base común: la fortaleza de los actores locales, tanto desde el punto de vista económico como político y cultural¹².

11 Un completo análisis de la literatura internacional sobre este tema puede verse en Jean-Louis Derouet, "Une Sociologie des Etablissements scolaires: les Difficultés de Construction d'un Nouvel objet Scientifique", en *Revue Française de Pédagogie*, enero-marzo de 1987

12 Una interesante recopilación de estudios sobre el tema de la autonomía de las escuelas para el caso europeo en general, e italiano en particular, puede verse en F. E. Crema y G. Pollini (ed). *Scuola, Autonomia, Mutamento Sociale*. Roma, Armando, 1989.

Para el caso de Estados Unidos, véase John E. Chubb and Eric A. Hanushek. «Reforming Educational Reform», en Henry J. Aaron (ed), *Setting National Priorities: Policies for the Nineties*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1991.

En los países en desarrollo, en cambio, la posibilidad de lograr mayor dinamismo a partir de otorgar niveles más altos de autonomía a los actores locales choca con la fuerte heterogeneidad interna de la estructura social. En este sentido, el punto sobre el cual es preciso llamar permanentemente la atención es el que se refiere a la desigual distribución no sólo de los recursos materiales sino de la capacidad para expresar demandas y para garantizar su satisfacción. En definitiva, en los países en desarrollo no está plenamente confirmada la hipótesis según la cual otorgar mayor autonomía a los actores locales es un efectivo mecanismo de dinamización. Algunas experiencias de municipalización de la oferta educativa ponen de manifiesto que las características del poder local pueden ser un factor tan fuerte de rigidez como la oferta centralizada. Desde este punto de vista, en consecuencia, el dilema que enfrentan las políticas de descentralización y de mayor autonomía a las instituciones es el de su operacionalización. ¿Cuál es el momento oportuno y/o cuáles son los prerrequisitos que deben existir para que la decisión de otorgar autonomía no sea un salto al vacío?

Al respecto, la hipótesis que este trabajo intenta postular es que el punto central en toda política de autonomía pedagógica es el que se refiere al personal, ya que autonomía institucional implica autonomía profesional por parte del personal docente.

La situación de los países en desarrollo, en relación a estos puntos, es muy heterogénea. Hay países con fuerte tradición de escuelas públicas de excelente calidad, con docentes altamente profesionalizados. Pero también, y más frecuente, es la situación inversa, reforzada por las tendencias de los últimos años al deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes, la desprofesionalización y el abandono de los mejores. La interrogante, desde el punto de vista de la definición de políticas, consiste en definir si es preciso primero profesionalizar para luego dar autonomía o, a la inversa, la autonomía institucional debe ser el primer paso para el logro de mayores niveles de profesionalización.

En la realidad, obviamente, estas opciones excluyen los extremos y el debate se plantea alrededor de los énfasis y la secuencia de las acciones. Dicho debate, además, no puede darse sólo, ni principalmente, desde una perspectiva académica. Las variables más importantes son las que se refieren a las especificidades políticas nacionales. Sin embargo, hay al menos dos puntos sobre los cuales es preciso llamar la atención y analizar los resultados de experiencias concretas:

- a) El igualitarismo con el cual se considera a los docentes sin relación con los resultados, lo cual priva al sistema de un mecanismo fundamental de eficiencia y,
- b) El nuevo rol de los directivos de las escuelas, que debe dejar de ser predominantemente un ejecutor de instrucciones uniformes para pasar a ser un gestor y un creador de alternativas apropiadas.

Ambos temas, es fácil percibirlo, tienen un fuerte componente político. Sin embargo, la necesidad política ha creado muchos nuevos objetos de conocimiento científico. Este puede, sin duda alguna, ser uno de estos nuevos objetos a construir y, por lo tanto, a estudiar.