

INV 022 203
SIG 37.014.543
LIB A 372

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

PROGRAMA
ESTUDIO DE COSTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

**LAS TEORÍAS DEL *VOUCHER* Y LA
MUNICIPALIZACIÓN: ANÁLISIS DE
PROPUESTAS Y EXPERIENCIAS**

Gustavo Cosse, Alejandro Morduchowicz y Jorgelina Raschia

Marzo de 1997

ÍNDICE

I. Los orígenes teóricos de las propuestas de <i>voucher</i> y municipalización.....	3
1. La teoría de la elección pública	7
2. Las críticas a la teoría de la elección pública en la Bibliografía.....	21
II. La propuesta del <i>voucher</i>: resurgimiento, fundamentos, crítica y análisis de la experiencia en Estados Unidos.....	27
1. La libre elección de la escuela.....	28
2. El <i>voucher</i>	48
3. Problemas teóricos y fácticos vinculados a la mercantilización del sistema educativo.....	66
III. La propuesta de municipalización de <i>FIEL</i>.....	71
1. Aspectos generales.....	72
2. Algunas imprecisiones, algunas contradicciones.....	78
IV. Descentralización, privatización y nuevas políticas en el sistema educativo chileno.....	88
1. La política educativa del régimen militar	89
2. Principales efectos de la municipalización	93
3. La política educativa desde la recuperación democrática	105
V. Conclusiones	107
Bibliografía	114

En el presente documento se desarrollan, en primer lugar, los principales supuestos y limitaciones de la teoría de la elección pública. En el capítulo II se analizan los fundamentos de la propuesta de voucher y su implementación en los Estados Unidos. En el tercer capítulo, se discute la iniciativa elaborada en 1993 por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), que apunta a la municipalización de la educación en Argentina y en la que subyacen, implícitamente, muchos de los conceptos del enfoque económico de la política. A continuación se analiza la municipalización y privatización del sistema educativo chileno durante el régimen militar, cuyos componentes centrales también han sido fuente de inspiración de la propuesta de FIEL y continúan siendo un tema de intenso debate sobre la reforma educativa en nuestro país. Por último, se presentan las Conclusiones.

Este libro es estrictamente un producto colectivo, sin perjuicio de lo cual corresponde señalar las responsabilidades principales. G. Cosse y J. Raschia formularon el Capítulo I. A. Morduchowicz se hizo cargo del análisis de los fundamentos de la propuesta de *voucher* y de sus variantes, tanto teóricas como empíricas en el Capítulo II. J. Raschia hizo la presentación de la evaluación reciente de algunas de algunas de las experiencias de las escuelas charter en los Estados Unidos. Los Capítulos III, IV y V fueron elaborados en conjunto. G. Cosse tuvo a su cargo la coordinación general del trabajo. Naturalmente, las opiniones vertidas no comprometen, necesariamente, al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

I

LOS ORÍGENES TEÓRICOS DE LAS PROPUESTAS DE VOUCHER Y MUNICIPALIZACIÓN

Hacia fines de la década de 1950 surge en los Estados Unidos una nueva corriente de pensamiento económico denominada **teoría de la elección pública (public choice)**. El paradigma dominante en la economía que había relegado el análisis de la oferta y la demanda de **bienes públicos** a un lugar secundario, comienzan a dirigir su atención a esta cuestión debido a la imposibilidad de entender, mediante la teoría económica tradicional, los fenómenos macroeconómicos, ante la expansión del papel regulador y prestador del Estado; esta refocalización del análisis se hace en el contexto de la crítica a la -para la época- moderna economía del bienestar⁽¹⁾.

Este nuevo interés se extiende mas allá del ámbito de su propia disciplina, en tanto suponen que **todas las conductas humanas pueden ser entendidas como comportamientos económicos**. Van incluso a utilizar el enfoque económico para explicar comportamientos políticos⁽²⁾. Con posterioridad, el enfoque analizado pasa a utilizarse no sólo como una explicación de los comportamientos políticos, sino de todos los comportamientos sociales.

¹ / La nueva economía del bienestar prestaba atención a las fallas del mercado y a la necesidad de la intervención estatal para corregir las externalidades resultantes del comportamiento privado de las personas.

² / Las explicaciones sobre las reglas de votación y el comportamiento de los votantes es un claro ejemplo de la penetración de los economistas y sus lógicas de análisis en el ámbito de la ciencia política.

El interés en *la teoría de la elección pública* se debe a la repercusión que ha tenido sobre las propuestas y/o medidas de reforma educativa basadas en el subsidio a la demanda, que reemplazan el principio de la centralidad estatal en la prestación educativa por el intercambio entre individuos propio del mercado, y el interés colectivo por la relevancia del interés personal. Udehn (1996) señala, por ejemplo, que no debería subestimarse el impacto de la enseñanza de los economistas y su papel como socializadores, *“en la medida que ellos enseñan a la población, incluidos los políticos, que el hombre es egoísta, han contribuido a que piensen y actúen como tales”*. Como veremos, esta teoría: (i) Supone que los individuos se mueven racionalmente en la sociedad para maximizar utilidades, y que disponen de toda la información existente para tomar sus decisiones; (ii) Expande la noción de mercado tradicional -espacio de intercambio de bienes privados- definiéndolo como espacio de intercambio de bienes públicos. (iii) Entiende que el mercado es lo más eficiente que existe para adjudicar recursos.

Esta operación termina entre otras cosas, en que es mejor un sistema de financiamiento a la demanda educativa, de modo que no haya restricciones para el funcionamiento de ese mercado que incluye a los bienes públicos (salud, educación, seguridad social, etc.)

Paralelamente a esta ampliación del campo de estudio de los economistas, las herramientas económicas generan la atención en otras ciencias sociales. Numerosos sociólogos y politólogos cuestionan las deficiencias del enfoque sociológico para la comprensión del funcionamiento de la sociedad y comienzan a utilizar la teoría económica con el fin de superar el formalismo y “hacer más científica” a la teoría sociológica y política.

Esta expansión de la teoría económica, tanto desde la producción de esa disciplina como del uso de sus categorías y conceptos por la sociología y la ciencia política tiene, en gran parte, su explicación en la crisis de la teoría sociológica y de la teoría política producida a partir de la década del 60. En efecto, el funcionalismo en sus vertientes principales, Merton y Parsons, había sido objeto de fuertes y fundamentadas críticas, pero no había surgido una teoría alternativa. El paradigma emergente fue la teoría de la pluralidad de elecciones desde una aproximación económica a la política. Los

economistas neoclásicos remplazaron a los sociólogos como la principal fuente de inspiración de los cientistas políticos.

Este economicismo se funda en ignorar o prescindir, por parte de esos economistas y los cientistas políticos “economicistas”, de las tradiciones de la ciencia política desde Maquiavelo, Locke, Montesquieu, Constant, Rousseau, Tocqueville y Mill, hasta Easton, Dhal, Macpearson, etc.⁽³⁾. Más específicamente, implica una concepción de la sociedad como un agregado de individuos que no tienen ningún grado de organización social cuando toman decisiones, ni son influidos por contexto supraindividual alguno: *“El individualismo como método analítico sugiere...que toda la teoría, todo el análisis, se resuelve finalmente en consideraciones a las que hace frente el individuo como agente decisor...(ese método) tiende a destruir cualquier distinción...entre los sectores público y privado...La acción colectiva, junto con la acción privada, está motivada por fines concebidos individualmente...después de que se lleva a cabo un cálculo mental por parte de un individuo o individuos”*. (Buchanan y Tullock, 1962: 358). No es exagerado señalar que ni siquiera las comunidades clánicas primitivas funcionaban de esta manera, ya que tenían cierto grado de división social del trabajo y reglas de organización grupal.

3/ Lo cual es admitido explícitamente: *“No es sorprendente que no se encuentren precursores, estrictamente hablando, de nuestro trabajo... en lo que hay escrito sobre Filosofía de la teoría política....”* (Buchanan y Tullock, 1962: 364)

1. LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

La teoría moderna⁽⁴⁾ de la elección pública se caracteriza por la **utilización de la teoría y herramientas económicas (elección, preferencias, utilidades)** para explicar la política, en particular el comportamiento de los individuos, sobre todo en períodos electorales, y el gubernamental. Según Buchanan **mientras la economía tradicional estudia los intereses individuales negociando bienes privados⁽⁵⁾ en el mercado, la teoría económica de la política centra su atención en los intereses individuales comprometidos en un intercambio complejo de bienes públicos en el contexto de las instituciones políticas.**

1.1 ANTECEDENTES

Entre los primeros trabajos que abordaron la política desde un enfoque económico se suele mencionar la teoría de la democracia desarrollada por Joseph Schumpeter (1942) en *Capitalismo, socialismo y democracia* y el teorema de la imposibilidad general elaborado por Kenneth Arrow (1951) en su libro *Elección social y valores individuales*.

Schumpeter (1942: 342) sostiene que la política **no es la expresión del interés general y que los políticos no buscan objetivos comunes**, y define a la democracia como el “*sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo*”. Haciendo una analogía con la libre competencia en la esfera económica sugiere que los partidos y los candidatos compiten por el voto del electorado. El electorado **no gobierna a través de sus representantes como plantea la teoría de la soberanía popular sino que crea un gobierno que se escinde de quienes lo eligen.**

4/ En el siglo XVIII el matemático Jean Charles de Borda y el Marqués de Condorcet analizaron el proceso político en términos de elecciones racionales de agentes individuales.

5/ Los bienes privados son aquellos que pueden suministrarse en forma independiente a cada individuo. Los bienes públicos, en cambio, son aquellos cuyos beneficios son indivisibles y se extienden a toda la comunidad, independientemente de que alguien quiera o no comprarlos.

Por su parte, el objetivo de Arrow fue estudiar la posibilidad de la agregación de las preferencias individuales en una preferencia social, en una situación donde existen más de dos votantes que ordenan las alternativas de acuerdo a sus preferencias, y que deben elegir cómo utilizarán los recursos escasos entre más de dos políticas mutuamente excluyentes.

El punto de partida del análisis de Arrow es en sí mismo un supuesto insostenible empíricamente. Por lo general, las políticas -o las alternativas confrontadas de conjuntos de políticas- no son cien por cien excluyentes, sino que se diferencian por énfasis o matices. En todo caso debería explicitarse que se entiende por “mutuamente excluyentes”

Arrow establece cinco condiciones que debe satisfacer un proceso de elección colectiva para que las preferencias individuales sean tenidas en cuenta, o sea las condiciones de razonabilidad de una elección colectiva en una democracia

- 1) **El principio de Pareto o principio de unanimidad:** si todos los individuos expresan su preferencia por una alternativa determinada, se considera que ésta es la preferencia social.
- 2) La independencia de las alternativas irrelevantes significa que **una vez que se estableció un orden de preferencias, es inmodificable.**
- 3) **La no-dictadura** que significa que las preferencias de una persona en particular no pueden prevalecer sobre las preferencias de otras.
- 4) **La racionalidad colectiva:** la elección colectiva debe ser representada mediante un orden de todas las alternativas. Este orden debe ser **completo**, es decir que absolutamente todas las alternativas deben ser clasificadas, y **transitivo**.
- 5) **dominio universal:** el mecanismo debe contemplar todos los ordenamientos lógicamente posibles de preferencias de los individuos

La conclusión a la que llega es que **no existe una regla (procedimiento) de votación para la toma de decisiones colectivas que satisfaga todas estas condiciones y que lleve a la sociedad a la posición más deseable.** Es decir, ninguna regla puede transformar las preferencias de los individuos en un conjunto consistente de preferencias para la comunidad como un todo.

Esta conclusión de Arrow puede ser clarificada mediante el siguiente ejemplo basado en uno expuesto por Geraint Johnes (1995: 116-118) Una escuela puede utilizar los recursos escasos en contratar más personal docente, construir aulas, o comprar computadoras

- El orden de preferencias de las autoridades del colegio es el siguiente: contratar personal docente, construir aulas y, por último, comprar computadoras.
- Los miembros de la cooperadora prefieren, en cambio, construir aulas, luego que se compren computadoras, y finalmente contratar más maestros.
- Por último, los alumnos prefieren que se adquieran computadoras, después que se contraten más docentes, y en último lugar que se construyan más aulas.

Si se toma una decisión por mayoría solamente se cumplen las condiciones 1 y 2 expuestas por Arrow. En conclusión, la ordenación social que surge de la votación por mayoría es **intransitiva**.

El ejemplo muestra la distorsión en el análisis y las conclusiones a que puede llevar analizar las relaciones sociales en términos de ecuaciones matemáticas, desconociendo las relaciones de cooperación, alianzas y negociación en función de los objetivos o fines comunes, que son típicos de las organizaciones e instituciones sociales, como ya lo señalaron hace mucho tiempo Weber y Durkheim. En el ejemplo, lo que es esperable no es una decisión por mayoría que impone una decisión al tercero en discordia, sino un acuerdo por el cual se prorratarán los recursos escasos entre maestros, aulas y computadoras.

En suma, el teorema de Arrow intenta demostrar que no existe un mecanismo para tomar decisiones sociales coherentes (una preferencia social, única y transitiva), a menos que las preferencias de una persona se impongan sobre las de los demás.

Todo el desarrollo de Arrow hace evidente la incomprensión sustantiva de cuál es el fin último de la política y de sus mecanismos en general, y de los principios de un orden político representacional en particular. La política no se propone organizar las preferencias de los ciudadanos en un sistema coherente, ya que justamente el supuesto de base es que los partidos compiten en función de proyectos de sociedad alternativos o, al menos, significativamente diferenciados. Los ciudadanos no eligen gobiernos como los consumidores eligen bienes. Esta es la base de la confusión en el planteo recién reseñado.

1.2. PRINCIPALES CONTRIBUCIONES

Las primeras contribuciones a la teoría de la elección pública corresponden a la escuela de Virginia⁶) y en particular a uno de sus pioneros, James Buchanan que recibió el premio Nobel de Economía en 1986 por sus escritos en esta materia. Uno de los aportes principales es el *Cálculo del consenso* escrito en colaboración con Gordon Tullock (1962), en el que **desarrollan las reglas de la toma de decisiones y en particular analizan el cálculo de un individuo racional frente a la elección de una regla constitucional**. Incorporan además el costo de las transacciones en el análisis económico de las decisiones colectivas y **la visión del hombre político como hombre económico**.

Otra contribución es la *Teoría económica de la democracia* de Anthony Downs (1957) que proporciona un modelo para comprender el funcionamiento del gobierno en un sistema democrático. Sostiene que mientras los empresarios buscan obtener ganancias, los políticos buscan la renta, el prestigio y el poder que le proporcionan los cargos públicos. En consecuencia, el interés en maximizar votos mediante la formulación de políticas se debe a la necesidad de ganar las elecciones para ocupar o conservar los cargos que le proporcionan dichos beneficios. *"Los partidos son simplemente coaliciones voluntarias de políticos organizadas con el objetivo de ganar las elecciones...En conjunto, esta rama de investigación se parece enormemente a la teoría de la empresa en la ciencia económica."* (Buchanan y Tullock, 1962: 384). Es decir, **un político racional elegirá aquella política que atraiga a la mayor cantidad de votantes, cualquiera sea esta**.

De esta manera, **la política es concebida como un medio para los fines privados de los políticos y los partidos políticos no son más que un grupo de personas que se unen a fin de ganar o conservar cargos**. En consecuencia, **la ideología (los proyectos de sociedad y Estado) deja de ser una motivación de los partidos políticos**, y se convierte en una manifestación del oportunismo de los políticos que la utilizan como un simple instrumento para disminuir la necesidad de informar a los votantes sobre la política. **El resultado de este enfoque es la deslegitimación de la política.**

⁶ Posteriormente se crean escuelas de elección pública en las Universidades de Chicago, Rochester y Blomington.

La exclusión o si se quiere la reducción economicista de la ideología es una nueva manifestación de la incomprensión de esta noción. En efecto, esta consiste, en su acepción más clásica, **en un determinado sistema de valores de los individuos, los grupos sociales y los partidos políticos, por el cual unos y otros caracterizan a que tipo de sociedad aspiran, y qué medios y procedimientos son mejores para alcanzarla.** En realidad, el concepto de ideología que usan los teóricos del sistema de la libre elección se asemeja bastante -claro que sin quererlo y sin saberlo- al del marxismo vulgar: una falsa conciencia de la realidad que permite a “los poderosos” manipular a “los débiles”.

Por otra parte, los votantes -se señala- también buscan maximizar sus utilidades basándose en los beneficios que esperan obtener. O sea, en una situación de conocimiento perfecto, un votante racional elegirá una opción calculando las ventajas que obtendría al triunfar el partido de su preferencia-“*la diferencia esperada de partido*”- y la probabilidad de que su voto incida en el resultado electoral. Ahora bien, “*por significativas que sean las diferencias entre los partidos que la información gratuita permita apreciar al ciudadano racional, o por grande que sea su incertidumbre en relación con el partido que le conviene apoyar, es conciente de que su voto apenas cuenta con oportunidades de influir en el resultado*” (Down, 1957: 264). Si el valor de cada voto individual es infinitesimal respecto a los resultados electorales, y el costo de adquirir la información sobre las propuestas políticas de cada candidato, en un mundo de incertidumbres, es demasiado elevado por el tiempo y el esfuerzo que insumen, probablemente un votante racional se abstendría. Aunque un ciudadano racional puede adquirir información por entretenimiento, para la mayoría de los electores lo racional es ser ignorantes respecto a las políticas. **La ignorancia racional consiste en la decisión de no adquirir información ya que el costo de obtenerla es mayor que el beneficio que se deriva de tenerla.**

Sin embargo, la gente participa en las elecciones. Cómo explica Down esta conducta?. En primer lugar, señala que la utilización de las ideologías es una estrategia de corto plazo debido a que en el largo plazo; dejan de ser significativas las diferencias. Por lo tanto, señala que las personas votan para asegurarse un beneficio a largo plazo que consiste **en el mantenimiento del sistema democrático.** “*Los sujetos racionales de las democracias están motivados hasta cierto punto por cierto sentido de responsabilidad social relativamente independiente de sus ganancias o pérdidas a corto plazo*” esto lleva a que los ciudadanos acepten ciertos costos a corto plazo a fin de prevenir el quiebre de la democracia. En la medida que el caos es una posibilidad, el ciudadano supone que saldría

perdiendo y “*resiste la tentación momentánea a sobreponer la racionalidad individual a corto plazo a la de largo plazo*”(Down, 1957: 290), es decir acepta costos a corto plazo a fin de obtener beneficios a largo plazo.

Todo lo que se sabe de los procesos de decisión electoral a través de innumerables investigaciones empíricas aporta evidencia contraria al punto de vista recién reseñado. Los que se deciden primero son los más informados, y el bolsón de indecisos son siempre los menos informados y educados, es decir aquellas personas para quienes adquirir información es más difícil. Por lo demás, la reducción economicista establece un cálculo costo- beneficio del votante como única variable, con lo cual se ignora toda la importancia de lo ideológico en términos de la dimensión de “lo que es bueno para el país (o la sociedad)” y no sólo “lo que es bueno para mí”. Es probable que toda esta visión de la “racionalidad como abstención” esté muy fuertemente influida por un fenómeno estrictamente norteamericano, el bajo porcentaje de votantes en las elecciones nacionales, que no se repite en la mayor parte de los países. En general, por el contrario, el ciudadano no visualiza la obtención de información como “costo”, sino como “beneficio”, ya que le permite un examen más completo de las diversas alternativas. No hay ningún fundamento empírico que permita demostrar que la gente prefiera ser ignorante, que es lo que en definitiva propone Down.

La teoría de la elección pública no se limita a analizar el comportamiento de los políticos y los votantes en relación a los bienes públicos, sino que también focaliza su atención en otros actores: la burocracia y los grupos de interés.

Uno de los aportes más importantes es “*Burocracia y gobierno representativo*” de William Niskanen (1971) donde sostiene que la burocracia es egoísta, persigue su propio interés y maximiza sus utilidades personales en función principalmente de los recursos financieros con que cuenta el organismo en el que trabaja.

Lo cual implica una fuerte simplificación de la problemática teórica de la burocracia, tal como se la ha formulado en los últimos veinte años, por, entre muchos otros, Crozier, Mayntz, Dalton, Gouldner, Bendix, etc. Entre otras cosas porque si la burocracia se orientara sólo en función de sus intereses no tendría legitimidad alguna y no podría funcionar mediando entre las necesidades sociales y los recursos públicos movilizados para satisfacerlas.

El análisis económico dominante de los grupos de interés es la teoría de la búsqueda de la renta desarrollada por la escuela de Virginia. La “rent seeking” es la competencia por ventajas diferenciales que no dependen del mercado sino de privilegios especiales y cuya modalidad más común es el lobby. La raíz de estos privilegios para la teoría de la elección pública se encuentra en la intervención del gobierno. Entre los autores que analizan los grupos de interés desde una perspectiva económica se encuentra Mancur Olson (1965), cuya tesis en *“La lógica de la acción colectiva”* es que el cálculo racional individual no se ocupa de la acción colectiva, a menos que los grupos sean pequeños o a que algunos bienes privados se sumen a los beneficios de los bienes públicos.

1.3. LOS SUPUESTOS CENTRALES

Un concepto central de la teoría de la elección pública es el de **racionalidad**. La acción humana es entendida exclusivamente en términos de racionalidad y los procesos políticos son analizados en **términos de elecciones racionales de agentes individuales**.

Entre otros problemas, algunos ya mencionados, se encuentra el hecho de que las distintas variantes de la teoría de la elección pública asumen que la **única relación política relevante es la de candidatos- votantes; con lo cual se ignora el papel de los partidos en períodos no electorales, las múltiples mediaciones entre Estado y sociedad que los mismos articulan y los complejos mecanismos de adhesión partidaria**. Dicho de otro modo, para sostener el supuesto de los agentes individuales operando racionalmente en elecciones, la mencionada teoría necesita **suprimir del horizonte teórico a los partidos, y más aún, al sistema político, concebido sólo como gobierno**.

En efecto, esta teoría, opera con el supuesto de que los individuos conocen sus preferencias y éstas son estables a lo largo del tiempo, y que poseen información completa sobre las consecuencias y costos de cada acción. Por lo tanto una elección es irracional o incoherente porque existe un desorden en las preferencias de los agentes o en la información.

El concepto de racionalidad es entendido desde una perspectiva económica como una relación entre medios y fines. En suma, el hombre actúa racionalmente en tanto elige aquella opción que le genera la mayor utilidad.

La atención prestada a la racionalidad ha llevado a considerar a la teoría de la elección pública como una versión particular de la teoría de la elección racional.

Mientras que para la **teoría de la elección racional** estas utilidades no son necesariamente egoístas, en el sentido de que el individuo esté buscando exclusivamente su propio beneficio, sino que pueden ser altruistas incluyendo en su cálculo las utilidades de otros (por ejemplo el bienestar de las generaciones futuras), para la **teoría de la elección pública** el beneficio propio es constitutivo de la racionalidad⁽⁷⁾.

Mientras la primera solamente **tiene como supuesto la racionalidad**, la segunda agrega un **segundo supuesto: el interés propio**. Es precisamente este último supuesto la característica específica que define a la teoría de la elección pública.

La principal consecuencia de la teoría de la elección pública es **reemplazar el hombre político guiado por el interés público o una combinación de este con un interés privado, por el hombre económico guiado por el interés propio**.

En este sentido, Buchanan afirmaba que es una inconsistencia asumir que en el mercado el hombre se mueve por el interés propio y en la política por el interés público, es decir, que el criterio de elección de bienes privados en el mercado es diferente al criterio de la elección pública de bienes colectivos⁽⁸⁾. Tanto en los comportamientos individuales como en los colectivos, el hombre es un maximizador de sus utilidades. El hombre político del mismo modo que el hombre económico posee una racionalidad instrumental y busca la satisfacción de sus intereses personales. Como se señaló en el apartado anterior, mientras los políticos intentan maximizar las posibilidades de ser elegidos o reelegidos, los votantes tratan de maximizar sus beneficios personales.

⁷ / Es necesario señalar que, aunque Buchanan y Tullock (1962: 30) sostienen que el individuo puede ser egoísta o altruista, y que la teoría que ellos elaboran es económica en tanto supone que las personas *"tienen distintos objetivos y propósitos con respecto a los resultados de la acción colectiva"*, a lo largo del texto el supuesto central es el interés propio.

⁸ /. En la actualidad tanto Buchanan como Down reconocen que el hombre se comporta de manera diferente en el ámbito económico que en el escenario político. (Udehn, 1996: 35)

En este argumento aparece nuevamente la ignorancia acerca de la teoría política. **Ninguna de sus variantes** afirma que el ciudadano actúa **solamente** por el interés común. Los procesos de decisión política de las personas expresan una compleja red de intereses sociales, grupales e individuales, que son articulados en la subjetividad de cada uno en base a su estructura ideológica, tal como se la caracterizó antes (sistema de valores). Ese proceso es **social**, es decir se construye sobre la base de interacciones de diverso tipo, la influencia de los medios de comunicación, los programas y la propaganda de los partidos y candidatos, etc.

Ahora bien, ¿cómo explican los teóricos económicos de la política, en este marco de actores con racionalidades instrumentales e intereses egoístas, la toma de decisiones públicas en torno a bienes públicos?

[1] En primer lugar, **se refieren a la naturaleza de la acción colectiva**. Plantean que las personas acuerdan renunciar a parte de su libertad a fin de eludir los peligros del estado de naturaleza, y aceptan el establecimiento de una autoridad y que determinadas tareas sean ejecutadas mediante elecciones públicas, en tanto esperan de este modo incrementar sus utilidades personales.

Hay aquí una cierta reminiscencia de Locke. Sin embargo, la diferencia es cualitativa, ya que para ese autor la sociedad política se establece en la relación libertad vs. seguridad, es decir renuncia de una parte de la libertad a cambio de seguridad, garantizada por el Estado.

[2] En segundo lugar, plantean distintas alternativas para la construcción de una elección colectiva.

Down para evitar el problema del teorema de Arrow sobre intransferibilidad colectiva de las preferencias, **plantea solamente dos alternativas para cada problema y, en general, un sistema bipartidista con un sistema electoral de mayoría simple**, e introduce la competencia entre los partidos a fin de agregar las diferentes preferencias de los miembros de una sociedad sobre las políticas (Barry, 1974: 182-183)

Mientras en el mercado económico, bajo ciertas condiciones, los intereses personales de consumidores y productores llevan a un equilibrio óptimo donde la cantidad demandada es igual a la ofrecida; también existen condiciones en el mercado político

que permiten que los intereses propios de los votantes y los partidos conduzcan a un equilibrio político. El teorema del votante mediano⁹⁾, o sea el que ocupa el lugar de la mediana en el espectro que va de izquierda a derecha, provee el equivalente político de la mano invisible del mercado. El votante elige aquel partido que propone una política más próxima a sus preferencias y los partidos que pretenden ganar las elecciones y poseen información completa sobre las preferencias de los votantes propondrán políticas que atraigan al votante mediano en función de maximizar sus beneficios. Esto lleva a que los partidos que pretenden ganar se asemejen en sus propuestas políticas convergiendo hacia el centro del electorado distribuido a lo largo del espectro, no necesariamente en el centro del espectro.

Esta parte del análisis muestra nuevamente lo autorreferido nacionalmente del análisis, ya que sólo se consideran sistemas bipartidistas de mayoría simple, excluyéndose todas las otras variantes conocidas, particularmente los múltiples sistemas políticos de representación proporcional. Pero además, se sabe que salvo 3 o 4 excepciones, estos sistemas, incluido el norteamericano, no son puros, como ha demostrado Sartori (1992). En cada uno de los dos grandes partidos, existen múltiples fracciones con diferencias nada triviales, que compiten entre sí en un complejo mecanismo de elecciones internas. Estas, tan importantes en el sistema político norteamericano, no son tenidas en cuenta en el análisis.

De modo similar a la mano invisible del mercado que lleva a que consumidores y productores buscando su propio interés realicen el interés de la sociedad, los votantes y los partidos, buscando optimizar sus intereses personales, contribuyen al interés público en tanto el partido gobernante, en el marco de una competencia interpartidaria, adopta la política de acuerdo a la voluntad del votante mediano.

9/ En estadística, la *mediana* es el valor que, en una serie de datos ordenados de menor a mayor, separa la mitad de los casos.

Esta parte de la argumentación supone que **las orientaciones de las decisiones políticas se fijan de una sola vez**, teniendo en cuenta el resultado del “votante mediano”. Todo la valiosa producción acerca de la decisión pública de los últimos 30 años, inclusive en EEUU, demuestra que **cada decisión es un complejo proceso en el cual actúan diversos actores políticos y corporativos, que además genera, o debe tener en cuenta, nuevos hechos que no habían sido previstos, políticos, económicos y sociales, nacionales e internacionales.**

Buchanan y Tullock (1962: 39) en oposición a la concepción que considera que el Estado tiene una motivación independiente a la de los miembros que lo conforman, y que el interés público es independiente de las personas que participan en una elección colectiva, sostienen que *“la acción colectiva es vista como la acción de los individuos cuando optan por cumplir determinados objetivos colectivamente en vez de individualmente, y el Estado se ve nada más que como el conjunto de los procesos, la máquina que permite que tal acción colectiva tenga lugar. Este enfoque sitúa al Estado en algo que es construido por hombres, un instrumento”*.

Así de simple, se elimina toda la problemática de la autonomía del Estado. Pero además, **se ignora todo el proceso de formulación, decisión e implementación de políticas públicas como resultado de las acciones y omisiones de un conjunto de actores políticos y corporativos**, lo cual contradice toda una vasta gama de evidencias acumuladas por la ciencia política en el mundo entero, inclusive los EEUU. Al suprimir del horizonte teórico la noción de autonomía del Estado, **se elimina también su rol en la redistribución de bienes públicos** lo cual, en el caso educativo, tiene como corolario las propuestas de tipo *voucher*.

La solución que proponen como alternativa para explicar la acción colectiva es el **intercambio**. Si la elección social mediante la regla democrática de la mayoría simple es imposible, suponen que el mercado es superior para la agregación de las preferencias. En consecuencia, hacen hincapié en que la única manera de construir una elección pública es mediante el intercambio del mercado⁽¹⁰⁾ o, en política, mediante el

¹⁰ / Udehn (1996) observa que la conclusión de Arrow sobre la imposibilidad de la elección social abarcó también el mercado. Buchanan, en cambio, aceptó sus conclusiones sobre la economía de bienestar pero cuestionó la imposibilidad de la elección social en el mercado.

mercado análogo del consenso unánime. La regla de la unanimidad es la única que permite que desaparezcan los costos externos.

En política los actores principales son los políticos, los burócratas, los votantes y los grupos de interés. Este mercado, de acuerdo a Buchanan y Tullock, tiene algunas particularidades:

⇒ En primer lugar, la competencia es imperfecta pues, excepto en períodos electorales en que compiten diferentes partidos políticos, existe un monopolio ya que el único “vendedor” es el gobierno.

La idea de que fuera de los períodos electorales el único “vendedor” es el Gobierno, ejemplifica la distorsión -y la ignorancia- de un análisis de la sociedad y del sistema de decisiones públicas a partir de la analogía con el mercado económico. Las decisiones públicas se construyen en un complejo proceso con múltiples actores: la oposición política, con la que frecuentemente hay que negociar, las organizaciones corporativas, el Parlamento, etc.

⇒ En segundo lugar, los *compradores* son muchos aunque diferentes a los del mercado económico.

⇒ En tercer lugar, el gobierno negocia bienes públicos. Dado el alcance de estos bienes, el gobierno se enfrenta con las demandas de todos los ciudadanos por diversos bienes y por otra parte, si bien son financiados mediante impuestos no existe relación entre lo que las personas pagan y lo que reciben. Por otra parte, muchos bienes públicos tienen la forma de (están garantizados por) reglas de juego constitucionales dentro de las cuales tiene lugar el intercambio económico y político. En suma, afirman que mientras el intercambio económico es simple y las transacciones son directas, el intercambio político es complejo o indirecto y toma la forma de acuerdo o consenso unánime sobre la producción de bienes públicos (Udehn, 1996: 117).

El problema es cómo lograr que toda la población se ponga de acuerdo sobre qué bienes públicos se deben suministrar. Buchanan y Tullock consideran que en grupos pequeños una alternativa posible es que todos los participantes lleguen a un acuerdo unánime sobre los usos de los bienes públicos. Por ende, afirman que “*si la organización de la actividad colectiva puede ser efectivamente descentralizada, esta*

descentralización proporciona un medio de introducir alternativas semejantes a las del mercado en el proceso político" (Buchanan y Tullock, 1962: 143)

Aquí se encuentra, precisamente definido, el antecedente teórico de las propuestas de voucher y municipalización: descentralización total y maximización del mercado.

Sin embargo, en grupos de mayor tamaño, tal regla de decisión hace imposible la acción política en tanto no existe la posibilidad de que todo el mundo se ponga de acuerdo sobre la distribución de los bienes públicos. Para salir de esta encrucijada argumentan que lo que posibilita la elección pública es que las personas acuerden de manera unánime sobre las reglas generales que gobernarán la elección colectiva. *"El acuerdo parece más probable sobre las reglas generales para la elección colectiva que sobre las elecciones posteriores que sean hechas dentro de los límites de ciertas reglas acordadas"* (Buchanan y Tullock, 1962: 105).

Este acuerdo se refleja en la **elección constitucional de una regla de decisión**, una de las cuales podría ser la regla de la mayoría. El prerrequisito para que se efectivice este acuerdo es que las personas tengan incertidumbre sobre su rol en las elecciones colectivas futuras. Las personas no pueden predecir si estarán en la coalición ganadora o perdedora y, en consecuencia, no pueden maximizar las utilidades esperadas. La alternativa más racional desde un punto de vista egoísta es eludir la incertidumbre incorporándose al juego mediante el contrato social. **La constitución, por ende, es un conjunto de reglas decididas por adelantado que establecen la manera en que se orientará la acción futura.**

Una característica del proceso de elección colectiva que tiene lugar en el marco de la regla constitucional elegida, es que las partes acuerdan concesiones mutuas en sus intereses divergentes a fin de asegurarse, mediante el intercambio, beneficios recíprocos: *"La actividad colectiva, como la actividad de mercado, es un esfuerzo genuinamente cooperativo en el que todas las partes, conceptualmente, están en condiciones de obtener ganancias"* (Buchanan, y Tullock, 1962: 307)

Sin embargo, la idea que orienta al ordenamiento constitucional en todos los países, incluido EEUU, es que este (Sartori, op.cit.): [1] Es un conjunto de reglas de juego acerca de quienes pueden elegir y ser elegidos gobernantes, y cuáles son los procedimientos para esa elección. [2] Una caracterización de los derechos y deberes de los ciudadanos y de sus organizaciones, o sea del alcance y límites de la libertad. [3] Una definición explícita acerca de cómo se organiza el poder del Estado, y cómo se lo controla.

Pero a nadie se le ha ocurrido hasta la invención de teoría de la *public choice*, que en la Constitución se establezcan las **orientaciones de las políticas públicas**, ya que esto remite al funcionamiento y opciones del sistema político, y no a la estructura sustantiva del Estado y sus relaciones con la sociedad. Las orientaciones generales de la Constitución, el derecho a la educación, la salud, etc. para cumplirse requieren de políticas concretas que pueden variar en el tiempo, lo que habitualmente ocurre.

2. LAS CRÍTICAS A LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA EN LA BIBLIOGRAFÍA.

La teoría económica de la política ha sido objeto de numerosas críticas.

⇒ [I] Un rasgo del discurso económico dominante es la construcción de experimentos mentales a partir de dos variables, mientras que el resto de los elementos permanecen estables o como se suele decir “ceteris paribus”. Como observa Hargreaves Heap y otros (1994:37) **la teoría de la elección racional ha sido construída mediante un razonamiento a priori sobre la racionalidad y no mediante la observación de los comportamientos políticos electorales.** Es un conjunto de principios formales concernientes a las relaciones entre proposiciones acerca de las preferencias. El status de estos principios es visto como similar al de los principios matemáticos, verdades necesarias cuya validación no necesita ser verificada por la observación⁽¹¹⁾. Sin embargo, cuando estas construcciones se contrastan con la realidad se observan numerosas falencias, más aún cuando estos conceptos económicos han sido utilizados para analizar la sociedad y la política. La búsqueda de la precisión mediante la utilización de modelos matemáticos ha llevado a la simplificación de realidades complejas.

El trabajo de Udehn es un intento por demostrar como la teoría de la elección pública positiva fracasa en sus predicciones mediante la contrastación de sus principales hipótesis con la evidencia empírica.

⇒ [II] Una de las críticas que con más frecuencia se hace a los teóricos de la elección pública es que **aunque cuestionaron la creencia “naif” de la bondad de los políticos, simultáneamente descartaron los intereses grupales y el interés público.** Udehn

^{11/} Hargreaves Heap y otros (1994: 48-49) mencionan tres líneas argumentales que han sido utilizadas por los teóricos de la elección racional en defensa de sus axiomas matemáticos. En primer lugar, argumentan que es una teoría normativa, y en consecuencia el objetivo no es observar las elecciones sino mostrarle a la gente como deberían elegir si actúan racionalmente. En segundo lugar, plantean que es una teoría cuyo objetivo es predecir la conducta de la gente cuando actúa colectivamente. La tercera y última, común entre los economistas, es negar la relevancia de la observación experimental.

(1996: 60-110) afirma que **no existen inconsistencias en asumir que el hombre se comporta de manera diversa en la esfera económica que en la política y cuestiona el supuesto de que todas las acciones del hombre político puedan ser explicadas exclusivamente por el beneficio propio por dos razones:**

1) En primer lugar, sostiene que **el supuesto de que los políticos, los burócratas y los votantes están guiados únicamente por el propio interés, frecuentemente no se correlaciona con la evidencia existente.** Muchos de los supuestos motivacionales usados por la teoría de la elección pública no explican el fracaso de un gobierno -o de una política, podría agregarse,- ni presuponen el propio interés. Por ejemplo una de las hipótesis que cuestiona es la reducción de la motivación de los burócratas a la maximización del tamaño del presupuesto formulada por Niskanen. Al respecto afirma que **la evidencia empírica muestra que hay muchas maneras en que la burocracia actúa en función de su propio interés, y que la maximización presupuestaria es solamente una de ellas.** Por otra parte, en algunas circunstancias el incremento de la burocracia se relaciona con funcionarios públicos que intentan servir al interés general (o por nuevas funciones o políticas).

En suma, el hombre político no solamente persigue el interés individual, sino también el interés público y/o intereses grupales. El sistema político sería incomprensible si no fuera así.

2) En segundo lugar, Udehn plantea que **la referencia de la elección pública a la autoridad de Adam Smith para justificar el supuesto del beneficio propio como motivación del hombre político es incorrecta.** Al respecto señala que si bien el presupuesto del beneficio propio tiene más peso para Smith que la benevolencia, la idea central en la *"Teoría de los sentimientos morales"* es la conciencia, también denominada espectador imparcial, que hace que las personas sigan reglas morales aún en contra de su propio beneficio. Además, subraya que la utilización de la utilidad para explicar el comportamiento moral, en el sentido de actuar de manera imparcial pero buscando la aprobación, tiene un rol limitado. El deber moral responde primariamente a la pasión y no a un interés calculado.

⇒ [III] Otra crítica al enfoque económico se centra en el concepto de racionalidad que asume que los individuos son concientes, las preferencias son estables y consistentes,

los individuos poseen información completa sobre las alternativas, y maximizan las utilidades posibles.

En primer término, **ni las preferencias son estables sino que cambian a lo largo del tiempo e, incluso, en un mismo período electoral, como lo han verificado cientos de encuestas por la técnica “panel”¹²), ni todos los objetivos se pueden representar a través de una escala, sea interval u ordinal.** La teoría de la elección pública al concebir a la comunicación como transformación de información no comprende aspectos sustanciales del lenguaje político que opera sobre las preferencias mediante la persuasión, o en su versión perfecta, la manipulación, es decir la desinformación. Esta incomprensión, según Udehn, se debe a que **el lenguaje político incluye símbolos que pretenden generar emociones asociadas a identidades colectivas más que al beneficio propio. Este componente emocional del mensaje político ha sido ignorado por la teoría de la elección racional.** Esto no se debe a que las emociones sean incompatibles con la racionalidad sino con el interés propio, dado que apelan por sobre todo a valores morales, principios e identidades colectivas.

Asimismo no tienen en cuenta cómo se adquieren las preferencias, ni los diferentes procesos de constitución en los distintos grupos y clases sociales que coexisten en una misma sociedad. Ignoran, además, que los límites para la acción individual no son solamente las preferencias de los otros actores, sino las normas y valores sociales.

⇒ IV) Algunos teóricos de la elección racional suponen que los actores cuentan con información perfecta y excluyen del análisis la incertidumbre entre las acciones y los resultados. Tratan a las organizaciones como “cajas negras” **desconociendo los procesos -mecanismos decisionales, alianzas y conflictos, estrategias de control de la información, etc.- que se generan en su interior, e ignoran además la influencia del contexto social y político.**

Por otra parte, aquellos autores que reconocen que la información no es perfecta y que existen zonas de incertezas elaboran modelos matemáticos (la distribución de probabilidades, la teoría de la búsqueda de costos) para reducir este problema. Sin embargo, como observa Hargreaves Heap y otros (1994: 354 a 356) aunque se reconoce que los actores no cuentan con información completa, consideran que saben lo que

¹²/ Consiste en hacer la misma encuesta de opinión durante un período pre-electoral a las mismas personas, con lo cual se puede observar sus cambios de opinión.

buscan, dónde buscarlo y todas las probabilidades relevantes. Por el contrario, en **situaciones no experimentales las personas utilizan reglas empíricas que son subóptimas, y las valoraciones de probabilidad se basan en informaciones parciales, juicios e intuiciones tanto como en criterios objetivos.** La persona no solo requiere contar con información sobre los posibles resultados de sus acciones, sino que también necesita poseer información sobre las acciones de las otras personas. En este sentido como señala Simon (1970: 78)⁽¹³⁾ **la racionalidad es limitada porque la mayoría de los actores no cuenta con toda la información sobre las alternativas disponibles y sus resultados, y -podría agregarse- lo que es peor, ignoran cómo obtenerla.** Esto, como se verá en el capítulo II, es uno de los principales problemas que enfrentan las propuestas mercantiles en la educación.

Estos cuestionamientos no implican desconocer que en algunas oportunidades las personas recopilan toda la información posible, analizan los costos y beneficios de cada alternativa y eligen aquella que le brinda mayores beneficios, o sea que maximizan sus utilidades, **sino que objetan que este sea el único modo de comportamiento de los individuos.** En numerosas ocasiones es posible perseguir un número de fines de un modo instrumental sin que esto signifique maximizar utilidades. Por otra parte, el individuo puede actuar en contra de su propio interés, a fin de colaborar en la concreción de un interés grupal. **En otras oportunidades la razón de la acción se encuentra en la satisfacción que genera el proceso, en el contexto social e histórico, en las normas compartidas o en la creencia en valores o en preferencias poco definidas.**

⇒ V) Los críticos sostienen que el gran problema de la teoría de la elección pública reside en explicar los motivos que llevan a las personas a participar en acciones tendientes a obtener un bien o el bienestar colectivo si lo que prima es el interés propio necesariamente egoísta.

Barry (1974: 28-29) por ejemplo, observa que en la medida que Down reconoce que un voto probablemente no afecte los resultados electorales y que los beneficios esperados

¹³ /Hargreaves Heap y otros (1994: 18) sostiene que pese a este indudable aporte, el concepto de racionalidad de Simon sigue siendo instrumental porque las personas todavía están motivadas por el deseo de satisfacer sus objetivos.

del votante son insignificantes y rodeados de incertidumbre, debe recurrir a la noción de que el ciudadano “hace una contribución” para asegurarse un beneficio a largo plazo: la perpetuación del sistema democrático. De este modo, **recurre a una explicación contraria a los supuestos del enfoque económico.**

⇒ VI) en relación con *la teoría espacial del voto de Down*, los críticos afirman que fracasa cuando se consideran más de dos partidos, y más de una dimensión, como ya se argumentó.

⇒ VII) Respecto al planteo de unanimidad constitucional de Buchanan y Tullock, Udehn (1996: 118) recalca que la debilidad principal es que termina en una proposición normativa pese a que la elección pública surgió en oposición a la ausencia de realismo de la economía de bienestar. Por lo demás, le cuestiona que la Constitución sea un producto que se pueda intercambiar en el mercado como un bien que se puede comprar o vender, consumir o usar.

⇒ VIII) La analogía del funcionamiento del mercado con el ámbito de la política, es cuestionada en tanto **la concepción del mercado como libre intercambio de bienes y servicios entre consumidores y productores que actuando en su propio interés contribuyen a que el sistema en su conjunto funcione eficientemente, es una concepción normativa o formalista.** No es realista suponer que el mercado está libre de las relaciones sociales y de poder. Pero mucho más alejado de la realidad es pensar que la política puede ser entendida como intercambio.

Si bien existen relaciones de intercambio en el ámbito político^{14/}, por un lado, los actores no son libres e iguales como en un mercado económico competitivo (suponiendo que sea así), y por otra parte, este tipo de interacción social no es la que predomina en el escenario político y social. **Las relaciones de poder, influencia y autoridad son las que caracterizan al sistema político.**

Asombrosamente, como observa Udehn(1996: 149-164), una teoría política con pretensiones “imperialistas” (sic) deja de lado la teoría del poder, pese a que muchos de

^{14/} El ejemplo más utilizado por la teoría de la elección pública es el comercio de votos entre partidos o políticos en las comisiones parlamentarias o el intercambio de favores políticos.

sus modelos tienen como premisa el supuesto de que los políticos y la burocracia son “buscadores de poder”. La transferencia de los mecanismos del mercado a una realidad compleja hace abstracción del contexto institucional y de los recursos diferenciales que poseen los agentes para lograr sus planes y en consecuencia esconde las desigualdades sociales.

Por otra parte, la autoridad en un sentido weberiano -el poder que cuenta con legitimidad y aceptación- queda fuera del ámbito de la teoría de la elección pública.

⇒ IX) Uno de los supuestos centrales de la analogía mercado-política es que **por definición el mercado es eficiente, mientras que todas las otras formas de organización son ineficientes, entre ellas obviamente el Estado.** En consecuencia mientras más limitada sea la intervención del gobierno, mejor será la asignación de recursos por parte del mercado. El mecanismo espontáneo de premios y castigos reconcilia los intereses individuales con el bien común. El mercado es el mejor mecanismo para la toma de decisiones políticas y para la integración social, idea que será recogida por las propuestas vocuher. En este sentido, Udehn(1996: 185) observa que este pensamiento surge de utilizar **la teoría económica del mercado como una teoría normativa de la política.**

Asimismo subraya que detrás de los supuestos de la teoría de la elección pública se encuentra la ideología de la nueva derecha que pretende ocultar la realidad de que la información y el poder están desigualmente distribuidos, e introduce argumentos a fin de justificar la sociedad de libre mercado en oposición a la economía de bienestar y a la teoría orgánica del Estado.

II

LA PROPUESTA DEL *VOUCHER*: RESURGIMIENTO, FUNDAMENTOS, CRÍTICA Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA EN ESTADOS UNIDOS

1. LA LIBRE ELECCIÓN DE LA ESCUELA⁽¹⁵⁾

1.1. EVOLUCION DE LAS IDEAS

Los orígenes del resurgimiento⁽¹⁶⁾ de la libre elección de la escuela (choice) en Estados Unidos se remontan a la década del ochenta; si bien Reagan no se comprometió él mismo en la reforma del sistema educativo, la ola conservadora imperante brindó el contexto ideal para que esas ideas se desarrollasen. Se puede dividir el debate por la reforma educativa en ese país en tres períodos: a) entre 1983 y 1985, b) entre 1986 y 1988 y, c) desde 1989 hasta la actualidad.

El punto de partida lo marca el famoso informe "A Nation at Risk"⁽¹⁷⁾ en el que se pone de manifiesto la crisis por la que atravesaba el sistema educativo norteamericano y las consecuencias que se derivarían (pérdida de competitividad, de hegemonía) en el futuro. La característica sobresaliente del primer período fue el intento de una reforma que hacía hincapié en el compromiso y responsabilidad de los docentes y estudiantes como motores y viabilizadores del cambio.

El segundo período tuvo como rasgo sobresaliente la idea de que la reforma debería considerar, esencialmente, innovaciones en la administración escolar. Para ello, se planteaba como vehículo políticas de descentralización y de libre elección de la escuela. El cambio más radical fue la descentralización de Chicago en la que se pasó de una administración centralizada a una de consejos escolares con participación de seis padres, dos representantes de la comunidad, dos maestros y el director de la escuela en cada consejo.

Pero para el final de la década, muchos educadores visualizaban que los cambios al interior de la escuela no eran los que conducirían al cambio buscado. A pesar de las reformas, éstas no dejaban de ser pequeños retoques ya que la escuela pública no

^{15/}

Este capítulo es una síntesis de un estudio de mayor alcance que se está desarrollando en el ámbito del Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación.

^{16/} La propuesta originaria de introducción de mecanismos de mercado en el sector educativo data de mediados de la década del cincuenta, como se analiza en el Capítulo I.

^{17/} Cookson (1994).

cambiaba, por eso, su carácter monopólico: los movimientos reformistas de los '80 no dejaban de ser, en ese sentido, más que cambios a la manera tradicional; es decir, dentro del viejo marco de gestión educativa con fuerte presencia estatal.

El movimiento a favor de la libre elección tiene sustentos intelectuales no sólo en la economía sino que en la filosofía, el derecho, la sociología, la política, etc. Dentro de las primeras, uno de sus primeros representantes fue John E. Coons que vio al voucher como un elemento de justicia distributiva que permite a las familias ejercer su verdadera opción ya que sus ingresos limitados obligan a las familias a tener que recurrir, irremediabilmente, dentro del monopolio de la escuela pública que, por esa vía, ejerce una tiranía sobre los ciudadanos.

Algunos de los representantes de ese movimiento son verdaderos fundamentalistas del libre mercado educativo y han llegado a sostener posturas tan extremas como la del filósofo Jeffrey Kane que se preguntaba "*¿Quién debe determinar lo que los niños deben saber, cómo deben ver el mundo, cómo gobernarán sus actos con respecto a los demás y comprenderse a sí mismos? ¿Quién tiene el derecho, a través de las escuelas, de guiar el intelecto en desarrollo y el espíritu de los niños?*" En tal sentido, sostienen que los derechos individuales se ven afectados cuando alguien decide y fuerza a un chico a concurrir a una escuela que, por sí mismo, ese niño (o su familia) jamás hubieran elegido.

Ahora bien, el sistema norteamericano se encuentra descentralizado y la opción de atender a escuelas privadas también está bastante extendida (situación similar se presenta en la Argentina); el problema es que las cuotas de los colegios privados son consideradas prohibitivas como para que las familias puedan ejercer una verdadera opción. Por eso, entienden que se debe proveer a la sociedad de los recursos necesarios para que los chicos puedan concurrir a cualquier tipo de escuela: de ese modo, podrán ser considerados, efectivamente, iguales ante la ley.

Tanto la izquierda como la derecha norteamericana ven a la escuela pública como monopolios aunque, claro está, por diferentes motivos. Los primeros, sintéticamente, pues la escuela pública se encuentra dominada por los intereses del Capital y, por lo tanto, reproduce la estructura de clases.

Lo curioso del debate estadounidense es que en ese país la educación se encuentra muy descentralizada (los gobiernos locales son los responsables de la prestación directa del

servicio). En ese sentido, se encuentran más cerca de la descentralización que del monopolio. Hay más de 15.000 distritos escolares, 60.000 escuelas primarias y 23.000 secundarias. Aún más, se considera que las escuelas están integradas a sus comunidades. Tampoco hay centralización del programa curricular y los maestros tienen gran poder de decisión sobre las materias que dictan. En Estados Unidos pasa algo similar a lo que ocurre en la Argentina en el sentido que dentro de una clase los docentes tienen una gran autonomía; en síntesis, no son burócratas los que controlan la educación: son los mismos docentes.

El origen histórico del *choice* debe rastrearse en la década del cincuenta cuando un fallo de la Corte (*Brown vs. Board of Education* de 1954) impidió la continuidad de la segregación racial dentro de las escuelas. La influencia de ese fallo reside en que los padres -sobre todo los del sur- comenzaron a nuclearse y formar sus propios colegios por temor, precisamente, a la integración. Sin embargo, el hecho que en Estados Unidos la conformación misma de los barrios se vincule con el color, la raza, etc. de sus habitantes impide la integración (o, si se quiere, favorece/potencia la segregación).

Así, se fue desarrollando una sociedad dual: una rica y dinámica y la otra estacionaria y pobre.

Paralelamente, en 1962 Friedman⁽¹⁸⁾ sostenía que la educación pública era una afrenta a los ideales del libre mercado y libertad en la decisión de asignación de recursos. Por eso, propuso la elección de las escuelas por parte de los padres pensando que estos serían mejores árbitros que el Estado en la decisión de la educación de sus hijos. Durante esa década, Friedman fue el único que sustentaba esa posición. Hasta los ochenta, con el apogeo del conservadurismo, estas ideas continuarían en el letargo y seguirían desarrollándose muy lentamente.

En la época de Reagan, el auge conservador llegó a tal punto que, dentro del mismo Departamento de Estado de Educación se creó el Centro de Educación por la Elección que es un centro estatal destinado a difundir las ideas de los apologistas (del ala más conservadora) de la libre opción. Como señala Cookson (1994), desde allí se **"promueven soluciones de mercado a problemas públicos"**. Esto es, promueve la teoría de la elección pública.

¹⁸/ Friedman (1962)

Es interesante notar que los representantes de las minorías (negros, hispanos, religiosos) se encuentran a favor de la libre opción y se apoyan en el hecho de que el liberalismo y las políticas tradicionales fracasaron en la provisión de igualdad de oportunidades. En cuanto a la posición de las escuelas privadas, éstas empezaron a tomar posición a favor del choice tardíamente y más por un problema de su precariedad financiera que por convicciones o cuestiones religiosas.

En 1989, la misma Casa Blanca organizó un workshop sobre y a favor de la libre elección de la escuela; sus principales conclusiones fueron que la libre elección⁽¹⁹⁾:

1. Puede producir cambios básicos estructurales en las escuelas,
2. Acepta la individualidad de las personas,
3. Promueve la competencia y la responsabilidad,
4. Puede mejorar la calidad educativa,
5. Puede retener potenciales abandonantes y hacer retornar a los que ya la habían dejado,
6. Aumenta la libertad de los padres,
7. Incrementa la satisfacción de los padres y el desarrollo de los chicos en las escuelas,
8. Aumenta las oportunidades educativas, particularmente para padres con desventajas.

El libro más importante de todo lo que se escribió, hizo a favor y legitimó el movimiento a favor del choice fue el de Chubb y Moe editado en 1990⁽²⁰⁾. Sintéticamente, ellos veían que el choice sólo, sin necesitar de ningún otro medio que lo complementase, podía solucionar todos los problemas de la educación; el mercado solucionaría todas las dificultades de la escuela pública. Si el mercado sería tan efectivo es porque sería la manifestación del juego democrático en el que la autoridad sería, efectivamente, pública.

Sostienen que las escuelas privadas funcionan mejor pues están sujetas a un tipo de control más democrático que el que los burócratas ejercen respecto de las escuelas públicas. Debido a esto último, los colegios estatales no tienen incentivos para cambiar y/o mejorar: tienen obligación de reportar a los poderes públicos no a los estudiantes y padres. Además, las escuelas privadas tienen mayor autonomía que las públicas y,

¹⁹/ Paulu (1989)

²⁰/ Chubb y Moe (1990).

como hay dinero de por medio, tienen más incentivos a funcionar mejor que las públicas ya que, si pierden matrícula, el mercado las castiga.

Ahora bien, la evidencia empírica existente en los Estados Unidos no permite confirmar la tesis de los autores; por ejemplo, las pruebas de calidad no brindan información concluyente ya que los resultados son dispares, según el caso, entre las escuelas de la libre elección y las públicas tradicionales (en algunos casos son mejores y en otros peores, aún perteneciendo al mismo modelo de gestión: pública o de choice)⁽²¹⁾.

Tal como se deduce de la teoría de la elección pública, ellos ven a los padres y alumnos como individuos racionales cuyo objetivo es maximizar el beneficio de una buena educación para lo cual les es conveniente incurrir en los costos de la búsqueda de información (sin embargo, sabemos que este punto es uno de los mayores problemas del choice). Además, están los costos del transporte de trasladar fuera del barrio a un chico y motivos no racionales (afectivos, emotivos) como los de retirarlos del colegio al que concurren, etc.

Independientemente de estas cuestiones, la teoría postula que si la demanda existe y la posibilidad de elección también, habrá una tendencia/movimiento hacia las mejores escuelas. Otro supuesto es el de la uniformidad de las escuelas estatales (lo hacen para poder compararlas con las privadas).

Sin embargo, esto no se verifica en la realidad pues se observa diferente performance aún entre las públicas. Naturalmente, si se acepta que hay factores exógenos que influyen en esas diferencias, buena parte de las hipótesis de Chubb y Moe se derrumba pues ellos necesitan mostrar que los problemas son endógenos a las escuelas públicas.

Por otra parte, los teóricos del choice postulan que éste brindará un control democrático a la comunidad por la posibilidad de elegir y sancionar a las escuelas que funcionan mal (en la actualidad, sólo se elige lo que ya está dado sin posibilidades de modificarlo). Sin embargo, llevada la teoría hasta sus últimas consecuencias.

^{21/} Ver, por ejemplo, Smith y Meier (1995).

En este aspecto adolece de dos problemas: el primero se refiere al control del producto de las escuelas; está claro que si el Estado (o algún sujeto externo a la escuela) no ejerce esta potestad, los padres se verían limitados en la posibilidad de comparar escuelas (faltaría información, etc.) y las escuelas, libradas a sí mismas, brindarían la información que más se ajustase a sus conveniencias.

En segundo lugar, nada impediría la segregación socio-económica, racial, etc. (Chubb y Moe señalan que, justamente, este es un aspecto positivo del choice porque los padres de las minorías podrían cambiar a sus hijos de las escuelas que ofrecen educación de segunda mano/calidad).

En síntesis, quienes se encuentran a favor del choice sostienen que las tasas de abandono, los bajos resultados de las pruebas de calidad y los problemas que, en general, enfrenta el sistema educativo norteamericano ameritan un cambio profundo ya que no hay acción posible sobre el actual: debe ser completamente eliminado por la vía de la descentralización y la desregulación que garantiza la libre elección de la escuela (la competencia incentivará la mejora).

Smith y Meier (1995) presentan los resultados de las pruebas de calidad y sostienen que su declinación se relaciona con los cambios demográficos en la población estadounidense (menor cantidad de angloparlantes, que inciden en los decrecientes resultados de lengua, etc.). Sin embargo, para Chubb y Moe, imaginarios o reales, los problemas tenderán a aumentar por el fracaso y/o imposibilidad institucional de controlar las escuelas de ese país.

Según ellos, las instituciones no pueden resolver los problemas pues ellas mismas son los problemas; por eso hay que eliminarlas. Lamentablemente, nada dicen sobre la posibilidad de reformarlas.

Ya en la década del noventa, el tema del choice se encontraba completamente instalado y los distintos sectores que se encontraban a favor de la libre elección tenían motivos por los cuales apoyarlo: para los políticos, se constituyó, en la vía para reformar la escuela sin tener que gastar mucho dinero; para la gente en general, es una forma más en la que el consumismo tiene presencia en sus vidas y, para la clase media, el choice

daba sustento a la "necesidad" de crear enclaves para protegerse de la creciente inmigración de Sudamérica, Asia y el Caribe.

1.2. VARIEDADES CONCEPTUALES DEL CHOICE

Detrás de la expresión "elección de la escuela" se encuentran múltiples significados: el común denominador es la posibilidad de que las familias elijan y se comprometan en la elección de la escuela de sus hijos (no importa la localización de los establecimientos). Sin embargo, la literatura no suele ser precisa en los alcances de la expresión y los movimientos cubren un abanico que se extiende desde una elección controlada hasta una sin límites.

El que sigue es un breve listado de esas variedades⁽²²⁾:

* *Elección intra-distrital*: se puede elegir cualquier escuela dentro del distrito en que reside el alumno.

* *Elección inter-distrital*: los alumnos pueden cruzar la "frontera" e ir a otros colegios que no sean del distrito (el costo es soportado por su propio distrito y, generalmente, se supone que se le proveería de transporte).

* *Elección intrasectorial*: es un plan limitado sólo a las escuelas públicas.

* *Elección intersectorial*: incluye a las escuelas públicas y a las privadas.

* *Elección controlada*: la familia puede elegir cualquier escuela dentro de una comunidad pero está sujeta a restricciones para garantizar un equilibrio ("balance") racial, de género y socioeconómico. Su objetivo es no tener problemas con decisiones de la Justicia respecto de posibles problemas de segregación.

* *Escuelas imanes* (magnet schools): se trata de escuelas públicas que ofrecen programas especiales, frecuentemente para atraer estudiantes a zonas o escuelas impopulares (y, que de otro modo, no asistirían a la misma). Se crean para promover un equilibrio racial. La creación de este tipo de escuelas cobró impulso en la década del setenta. Se considera que han tenido cierto éxito en mejorar la educación impartida a

^{22/} Tomado de Cookson, op. cit.

los alumnos que concurren a ese tipo de escuelas pero han tenido escasa incidencia en el sistema en su conjunto. De todos modos, lo que sí se ha podido confirmar en estas escuelas es que las que mejor performance tienen son las que cuentan con buenos directores y líderes enérgicos. Esos resultados no sorprenden ya que la mayor parte de las investigaciones arrojan esos resultados: las escuelas eficaces son las que tienen direcciones efectivas.

* *Opciones post-secundarias*: permiten a los estudiantes a enrolarse en cursos de los colleges a expensas del gobierno.

* *Programas "chance"*: ofrecen oportunidades a jóvenes que abandonaron sus estudios, madres embarazadas, etc.

* *Escuelas charter*: son escuelas autónomas que son libres de un control y dirección gubernamental pero que deben hacerse responsables por alcanzar ciertos niveles educativos (de calidad, etc.).

* *Espacios de entrenamiento laboral*: su soporte es compartido por el distrito y los empleadores, es para enseñar oficios.

* *Programas Voucher*: es cualquier tipo de sistema en el que se le entrega un certificado a los alumnos para que atiendan la escuela de su preferencia. Tienen un monto fijo y la escuela lo cobra cuando el estudiante se inscribe.

* *Créditos impositivos* (tuition tax credits): los padres tienen un crédito fiscal si sus hijos no atienden una escuela pública.

Como se puede observar, el rango de posibilidades y situaciones es múltiple y la libre opción puede, como se dijo, ser muy limitada o prácticamente sin restricciones. Con todo, todavía se observa que este tipo de propuestas no se han salido y/o extendido más allá de ciertos cánones; debido a ello, la discusión de la reforma todavía se hace pero dentro del paradigma morfológico de la estructura en que se ofrece la educación en la actualidad.

1.3. LAS VARIEDADES FÁCTICAS DEL CHOICE

Minnesota

En Minnesota la principal característica es la de poder elegir la escuela independientemente del distrito en el que vive el chico (es el Open Enrollment Program). Sin embargo, los padres no ejercen multitudinariamente la opción ya que sólo el 1,5% participa de esta posibilidad; sin embargo hay quienes sostienen que el choice es elitista y que los distritos más ricos encuentran vías de excluir a estudiantes pobres y pertenecientes a minorías y, de ahí, su fracaso. Independientemente de ello, no hay evidencia de que la elección de las escuelas hubiese aumentado la equidad, etc. en ese estado.

Se podría decir que el objetivo principal de esta forma de libre elección es la de cambiar el diseño de la forma en que el servicio educativo es ofrecido y de incidir en un mayor compromiso (participación) de la comunidad en su relación con las escuelas.

East Harlem

Otra experiencia muy famosa relacionada con el choice es la de las escuelas del Distrito 4 de East Harlem en las que, incluso, distintas escuelas funcionan dentro de un mismo edificio. Son magnet schools y funcionan desde hace más de veinte años. Han tenido cierto éxito en sus propósitos y, más aún si se considera el perfil socio-económico de la población estudiantil que atienden. En el Distrito le entregan a los padres un folleto (librito) en el que se explican las distintas características de las escuelas a las que pueden enviar a sus hijos. Cuando los jóvenes se inscriben se le inquires sobre los motivos que los llevaron a anotarse en esa rama (las escuelas ofrecen orientaciones) y el Distrito puede decidir enviarlo a otro tipo de escuela (sucede en muy pocos casos). En las escuelas del Distrito no se acepta más de un 20% de alumnos provenientes de otros.

El compromiso de la comunidad es muy alto y se considera que las elecciones por el tipo de educación está bien realizado por parte de las familias; esto desmitificaría el hecho de que los padres y alumnos pobres no se encuentran en condiciones de realizar una buena elección. En este caso, el objetivo subyacente sería no cambiar la forma de brindar el servicio sino en la creación de escuelas innovadoras con "productos diferenciados".

Massachusetts

En los estados de Massachusetts (en Cambridge y Fall River) y de Nueva York (en White Plains), hay otra experiencia del choice: la llamada elección controlada; su objetivo es propender a una mayor integración racial y tiene su origen en los movimientos por los derechos civiles. Sus principales objetivos son:

1. Brindar a todos los chicos de una comunidad la oportunidad de acceder a cualquier escuela independientemente del lugar donde viven sus padres;
2. Involucrar a los padres en la decisión de la escuela a la que enviarán a sus hijos. A estos efectos les dan toda la información necesaria. Este es un punto que en ese Estado consideran esencial y procuran satisfacer; hay Centros especialmente dedicados a ello en los que se alienta a los padres a visitar las escuelas, les explican las diferentes currículum (son magnet schools) y los proyectos institucionales.
3. Presionar para la mejora, la superación de las escuelas eliminando la inscripción garantizada sobre la base del lugar de residencia; y
4. Cuando ello es necesario, alcanzar una menor segregación racial.

En apariencia, es una experiencia que estaría funcionando bien, que consigue sus objetivos (sobre todo los de integración de las minorías y de los pobres) y que no atenta, bajo ningún punto de vista, contra la escuela pública.

Milwaukee

Otra experiencia del choice es la de Milwaukee que se instrumentó por medio del voucher. El programa en esta ciudad alcanza a familias con bajos ingresos (no se aceptan aquellas que superen 1,75 veces el nivel de pobreza federal) por las que se paga una cuota de \$ 2.500 anuales a las escuelas involucradas en el programa. Los fondos son desviados del presupuesto total que se destinaba al sector por lo que las escuelas públicas tienen, ahora, una menor asignación global. Las colegios privados participantes (que tienen que brindar educación laica) deben alcanzar uno de los cuatro siguientes objetivos:

- a) Al menos el 70% de los alumnos deben promocionar un grado cada año;
- b) El promedio de asistencia debe ser, como mínimo, de un 90% del total;
- c) Por lo menos el 80% de los chicos debe demostrar "significativos progresos académicos" y;
- d) Al menos el 70% de las familias deben participar en el proceso educativo conforme a criterios establecidos por las escuelas privadas participantes.

Una evaluación realizada por un equipo de la Universidad de Wiscosin-Madison⁽²³⁾ señala que los resultados de las pruebas de lengua y matemática de los alumnos que se participaron del programa no fueron significativos, en comparación con los rendimientos de los estudiantes, de similar condición socioeconómica, que permanecieron en las escuelas públicas; y que el porcentaje de presentismo fue levemente superior.

No obstante, las familias están conformes con esta modalidad del choice y la matrícula que atiende a esas escuelas ha ido aumentando anualmente.

Entre los principales problemas que mencionan los evaluadores, resaltan el déficit del gobierno en materia de supervisión y la falta de información para que los padres puedan realizar una elección responsable. El riesgo de la escasa regulación estatal quedó de manifiesto cuando algunas escuelas tuvieron que cerrar por problemas

²³/ Wittie (199)

financieros, y otras fueron clausuradas debido a que fraguaban el número de inscriptos para recibir mayor cantidad de recursos.

Lo interesante del caso de Milwaukee es que cuando se le propuso a la Oficina de Educación local implementar un sistema de elección controlada lo rechazaron y los padres de ingresos medios y blancos -conservadores que se encuentran a favor del programa voucher (aunque sus hijos no concurren a esas escuelas)- no aceptan la integración con las minorías.

Desde finales de los 80, diferentes ciudades y distritos comenzaron a implementar otra modalidad de choice: las escuelas charter. El antecedente de este tipo de escuelas son los contratos de desempeño suscriptos por algunos distritos, a fines de la década del 60, con empresas privadas para implementar los programas compensatorios orientados a los estudiantes de menores recursos. Brevemente desarrollaremos algunas de estas experiencias de escuelas charter⁽²⁴⁾

Baltimore-Maryland

En 1991, en el marco de una profunda crisis financiera, la superintendencia de la ciudad de Baltimore decidió contratar a una empresa con fines de lucro, Education Alternatives Inc. (EAI) para dirigir, durante un período de cinco años, 9 escuelas: una escuela primaria, 7 escuelas elementales, y una escuela media. La finalidad era el aumento de los logros educativos, la disminución de los costos, y el incremento de la participación de los padres.

Baltimore atiende a una población de 130.000 estudiantes en 183 escuelas. La mayoría de los alumnos pertenecen a sectores de escasos recursos y de origen afroamericano. El 82% asiste a comedores escolares.

El contrato fijaba que la responsabilidad en materia de financiamiento correspondía al distrito, quien debía entregar los fondos calculados en base al promedio de gasto por alumno del distrito, incluidos los recursos destinados a educación especial y

²⁴ / La siguiente descripción se basa en la investigación de Ascher, Fruchter, y Berne (1996)

compensatoria⁽²⁵⁾. En materia de asignación establecía que solamente podían destinarse a gastos no educativos el 7.5% de los recursos.

Sin embargo, no establecía los criterios de desempeño (en materia de resultados académicos, infraestructura, contabilidad) que la parte contratante consideraba necesarios para efectivizar el pago anual, ni sistemas de reembolso de dinero ante incumplimiento. En materia de personal, para eludir un frente de conflicto con la regional de la Federación Americana de Maestros, las partes acordaron que el personal administrativo y docente permanecería bajo la jurisdicción estatal.

La empresa implementó un programa de innovación educativa, conocido como programa Tesseract, y un programa de enseñanza computarizado tendiente a aumentar los rendimientos educativos y, simultáneamente, una serie de medidas para disminuir los costos, basadas en la reducción del personal:

1. Sustitución del mayor número posible de docentes por computadoras.
2. Reemplazo de los paraprofesionales por estudiantes del último año del college
3. Disminución de los programas especiales y compensatorios mediante la integración de los estudiantes a los cursos regulares
4. Transferencia de los asesores y maestros de materias especiales .

Estas medidas suscitaron la resistencia del sindicato docente y un conflicto con el Departamento de Educación del estado por la violación de la ley federal de educación especial.

Ante esta situación, el superintendente encargó a la Universidad de Maryland que efectuará una evaluación de esta experiencia. Los resultados muestran los principales problemas de la instrumentación de estas escuelas charter en Baltimore.

En términos de calidad educativa la evaluación se limitó a analizar los porcentajes de asistencia y de aprobación de los test. En este aspecto, **no se constataron diferencias sustantivas entre los niveles de asistencia y los resultados de las pruebas de los alumnos que asistieron a estas escuelas, y los que concurrieron a las escuelas**

25/ El programa de educación especial está dirigido a estudiantes discapacitados, mientras que el programa de educación compensatoria está destinado a aquellos alumnos de bajos ingresos cuyos rendimientos académicos no son satisfactorios

públicas. El desempeño de los alumnos discapacitados que fueron incorporados a los cursos regulares no fue objeto de evaluación.

Los padres tuvieron un rol pasivo sin posibilidad de elegir la escuela, o mejor dicho, con una opción limitada a retirar a sus hijos de las escuelas administradas por EAI, y sin canales de participación institucional.

El costo por alumno en materia de enseñanza fue un 11% superior al del resto de las escuelas. Lamentablemente no se poseen datos desagregados sobre el destino de las erogaciones, debido a que la empresa se amparó en la legislación de las empresas privadas para eludir una auditoría contable. Este aumento es significativo debido a que la experiencia no sólo no produjo mejoras en los logros de los estudiantes sino que, simultáneamente, disminuyó el personal docente e incrementó la relación alumnos-docente.

Antes de la finalización del contrato, el distrito anunció su anulación.

Chelsea - Massachusetts

Las escuelas del distrito de Chelsea atienden principalmente a estudiantes latinoamericanos (55%) y asiáticos (12%). A fines de los 80, el 75% de la matrícula procedía de hogares beneficiarios de asistencia pública.

En 1989 la Junta de Educación de Chelsea y la Universidad de Boston, una organización sin fines de lucro, conformaron una asociación. El convenio otorgaba amplia autoridad a la Universidad sobre todo el sistema escolar municipal.

Entre los principales objetivos se pueden mencionar:

1. Aumento de los logros académicos a partir del quinto año,
2. Saneamiento de la administración fiscal,
3. Involucramiento de los padres en el proceso de enseñanza,
4. Desarrollo profesional y aumento de los salarios docentes,
5. Reforma curricular, ampliación de la oferta para la niñez temprana, y prestación de servicios no académicos (sociales y sanitarios) para compensar las condiciones socioeconómicas desfavorables de la población del distrito en tanto factor exógeno con alta incidencia en los resultados educativos.

La Junta de Educación tiene atribuciones para ejercer el veto sobre las decisiones tomadas por la Universidad. No obstante, lo ejerció en una sola oportunidad y sin autoridad para garantizar su cumplimiento.

En materia presupuestaria, además de los recursos provenientes del gobierno, la Universidad decidió contribuir con fondos privados, canalizados a través de la Fundación *A different september*. Sin embargo, estos fondos resultaron insuficientes y ante un recorte presupuestario del 25%, la Universidad optó por el cierre de escuelas, el despido de personal, la eliminación o reducción de programas, y una alta relación alumnos-docente.

Si bien, las escuelas charter son consideradas como una modalidad del "choice", **los padres de Chelsea no tuvieron la posibilidad de elegir la escuela de sus hijos.** Por el contrario, el cierre de escuelas por cuestiones presupuestarias o de reestructuración significó que un número considerable de estudiantes tuviera que asistir a otra escuela. Por otra parte, aunque se creó el Chelsea Executive Advisory Committee (CEAC), un canal institucional para instrumentar la participación de los padres y de los miembros de la comunidad, careció de todo tipo de autoridad. El equipo de gerenciamiento de la Universidad no sólo constituye una nueva instancia burocrática del sistema educativo de Chelsea sino que ha generado fuertes desconfianzas y resistencias por proceder de modo unilateral. El supuesto que las escuelas privadas funcionan mejor porque no están sujetas a un control burocrático sino a un control democrático no se cumplió. La participación de los padres se restringió a la incorporación a programas para mejorar sus habilidades.

Una evaluación de los tres primeros años de esta experiencia muestra una gran heterogeneidad en los resultados: el porcentaje de deserción de las *high school* se redujo del 18% al 7%. Sin embargo, en el período 93-94 sufre un incremento del 13%. Los porcentajes de asistencia se mantuvieron entre el 88% y 90%. El porcentaje de aprobación de los test de habilidades básicas (escritura, lectura y matemáticas) correspondiente al tercer grado aumentó, mientras disminuyó el de sexto y noveno grado. Los resultados de los estudiantes de las senior high school tuvieron un pequeño aumento en los dos primeros años, para luego revertir la tendencia ascendente. El único éxito significativo se visualiza en los programas que eran prioritarios para las autoridades universitarias: el incremento anual de la matrícula de preescolar, la ampliación de la oferta de los programas de música, y la *Chelsea High School Health*

Clinic que atiende los problemas de salud de los alumnos inmigrantes. Sin embargo, un programa prioritario para la comunidad como el de educación bilingüe fue suprimido. Ahora bien, pese a estos inconvenientes y a la potestad que tiene la Junta de Educación de Chelsea para cancelar el contrato, la asociación continúa.

Hartford

Este distrito, de 140.000 habitantes, posee 32 escuelas públicas que atienden a una población de 25.000 estudiantes, 75% de los cuales pertenecen a sectores de escasos recursos y 33% que asiste a clases de educación especial o bilingüe.

En el marco de una crisis financiera, suscribió en 1994 un contrato con EAI para que se hiciera cargo de la conducción de todas las escuelas públicas. A diferencia del contrato de Baltimore, se especificaban los criterios de evaluación.

En materia de financiamiento, se establecían los recursos propios que la empresa debía invertir, el destino de las erogaciones, y las atribuciones de la empresa para administrar el presupuesto del distrito, excluidos los recursos destinados a las jubilaciones docentes que formaban parte del presupuesto del consejo municipal.

Desde el punto de vista académico debían lograr un alto desempeño de los alumnos, desarrollar una nueva currícula y proporcionar su programa Tesseract a aquellas escuelas que estuviesen interesadas. En materia de personal, la empresa se comprometía a no efectuar despidos y a contratar con proveedores locales.

No obstante, dejaban sin resolver la forma de pago y las modalidades de control.

Ahora bien, la necesidad de redistribuir fondos ante la caída de la recaudación impositiva, suscitó múltiples conflictos por la inobservancia de los mecanismos previstos y la renuencia de la empresa a reconsiderar los términos del contrato, que derivaron en su cancelación a los 18 meses.

La ausencia de evaluaciones no permite observar el impacto de esta experiencia sobre la calidad educativa.

Para concluir el análisis de casos, se ha podido observar que hay una gran variedad de programas de libre elección de la escuela y, por eso, es difícil evaluarlas en forma global pues algunos programas son muy diferentes entre sí.

No obstante una somera comparación permite señalar algunos aspectos comunes: La mayoría de las experiencias descritas han sido implementadas en distritos urbanos con alto porcentaje de población de bajos ingresos y de color, y con dificultades financieras. Como señalan Ascher, Fruchter, y Berne (1996:103) "son solamente los estudiantes de distritos pobres quienes tienen el "privilegio" de elegir entre escuelas que no están bien equipadas como las contrapartes de los distritos suburbanos".

En el caso particular de las escuelas charter, cabe destacar que la posibilidad de elección de los padres está limitada a enviar o retirar a sus hijos de las escuelas, sin intervenir en las decisiones escolares.

Finalmente, es necesario señalar que el objetivo de garantizar una educación efectiva para los estudiantes de bajos ingresos y/o con problemas de aprendizaje no ha sido resuelto satisfactoriamente mediante las estrategias de choice dado que ninguna de las experiencias mostró un aumento relevante de los resultados educativos, ni tampoco produjo un ahorro significativo para los distritos.

1.4. EVALUACIÓN DEL CHOICE

¿Cuál es la relación entre la posibilidad de elegir libremente la escuela y la calidad de la educación? ¿La participación de las familias y la elección de las escuelas pueden influir en el modo en que se brinda (ofrece) el servicio educativo? ¿Cuáles han sido los resultados de la libre elección de la escuela? En síntesis ¿qué diferencia imprime la libre elección de la escuela? y si la produce ¿por qué vía?

Si se considera la evidencia que señala que en la función de producción de la educación, las variables relacionadas con la escuela propiamente dicha inciden poco en su efectividad y que la familia y aspectos socioeconómicos son los que más impactan en la performance de la escuela, la solución de los problemas educativos no se sustentan **exclusivamente** en reformas en las políticas educativas y en el mayor gasto ya que las dificultades no provienen de las escuelas sino de los alumnos que concurren a las mismas. Las variables que más influyen se encuentran fuera del control de las autoridades educativas (políticos, responsables de las escuelas, etc.), independientemente del grado de descentralización del sistema.

Ahora bien, evidencia posterior mostró que las funciones de producción eran deficientes ya que no siempre las variables que incluían eran *sólidas* (por ejemplo, la cantidad de libros de una biblioteca de una escuela; eso no garantiza que los chicos los lean) o, directamente omitían otras como la importancia del director del colegio o la organización de la establecimiento. Eso llevaba a concluir que las escuelas sí pueden influir en la performance educativa ("schools can make a difference"). Así, identificadas las nuevas variables, bastaba actuar sobre ellas y el camino a la solución del problema había sido encontrado. Sin embargo, las políticas llevadas a cabo durante los ochenta en ese sentido no dieron resultados significativos y se volvió a fojas cero.

Regresiones econométricas⁽²⁶⁾ que se han desarrollado no aportan sustento empírico a las proposiciones de Chubb y Moe en el sentido que:

- ⇒ a) la organización (influencia de la burocracia en la calidad de la educación) impacte negativamente;
- ⇒ b) las escuelas privadas atraen en mayor medida a estudiantes con un mejor *background*. Lo importante de los resultados (hechos sobre información del Estado de Florida que se adaptaba a las exigencias del estudio encarado) es que no hay pruebas (concluyentes) a favor de las hipótesis institucionalistas de Chubb y Moe.

Los teóricos del choice abogan por un sistema que emule a las actuales escuelas de gestión privada. Sin embargo, los estudios econométricos llevados a cabo señalan la fuerte incidencia del factor inercialidad (costumbre, etc.) en la explicación de la matrícula escolar en las escuelas (tanto públicas como privadas).

Es decir, no hallaron evidencia que sustente la gran importancia que se le suele asignar a la calidad de la educación impartida al momento de la elección de un colegio por parte de las familias.

Asimismo, encuentran que hay una tendencia a la segregación en el actual sistema: los de menores ingresos concurren a establecimientos de población con bajos ingresos,

^{26/} Smith y Meier, op. cit.

comunidades religiosas atienden ese tipo de escuelas, la población de color tiende a aglutinarse en escuelas a las que asiste gente de su raza y así sucesivamente.

En última instancia, un sistema como el choice o el voucher sólo tenderían a acentuar esas características y, lo que cabe preguntarse en este caso -y esto es el punto central de la discusión- es si es posible aceptar que la segregación -sea por el ingreso, por la raza o por cualquier otro motivo-, puede ser fomentada con dineros públicos, en otras palabras, por el Estado.

Si como contestarían los del choice, se tuviera que introducir un marco regulatorio para evitar esas consecuencias, se arribaría a la contradicción de estar alentando una mayor burocracia para resguardar al sistema educativo de esos inconvenientes cuando, precisamente, es lo que se quiere eliminar.

Además, debemos notar que, contra el argumento de la mayor descentralización y autonomía, un modelo como el de la libre elección implicaría una mayor necesidad de control (por la utilización de recursos públicos, para evitar la segregación, etc.) y, por lo tanto, una mayor centralización; que, como se ha podido apreciar, es otros de los factores que se pretende eliminar con esa reforma.

Los distintos autores que presentan buenos resultados de la libre elección (Chubb y Moe constituyen el caso paradigmático), en general, confunden causa con efecto. Por ejemplo, si sin voucher las escuelas privadas presenten mejores resultados en la calidad de la educación (aunque ello no siempre es así) puede inducir a que el voucher haga parecer que estas tienen mejor calidad por el hecho de estar adscriptas a un sistema voucher.

Por otra parte, si ya son de mejor calidad, un sistema voucher puede inducir a una mayor estratificación social respecto de las escuelas públicas pues potenciaría las diferencias existentes.

Además quienes se encuentran a favor del choice suelen citar los resultados (positivos) de determinadas experiencias que no se presentaban en otras similares lo cual muestra que esos hallazgos no son concluyentes. Ello no significa que no exista relación entre la libre elección y los resultados educativos; simplemente, intenta significar que los resultados no son convincentes.

Por lo demás, dada la escasa evidencia y la poca diferencia entre las escuelas privadas y las públicas en lo que se refiere a la calidad de la educación, cabe preguntarse si se justifica un cambio en todo el sistema por la magnitud de esas diferencias.

En definitiva, gran parte de la respuesta a la pregunta sobre qué influencia tiene la libre elección de la escuela sobre los logros en el aprendizaje se vinculan con el eterno interrogante de ¿qué es lo que hace que una escuela sea considerada *buena*? Se sabe que un colegio es una pequeña comunidad y que si las cosas funcionan bien puede ser un oasis pero si no, puede resultar una páramo.

No hay investigaciones rigurosas sobre el particular y, por lo tanto, la evidencia que existe es más anecdótica que científica: la libre elección crea cierto halo afectivo, sentimental en la disposición de las familias más que otro tipo de efectos (que, en última instancia estarían incidiendo en la performance y/o actitud de los padres y sus hijos respecto de la escuela a la que concurren). Las escuelas elegidas libremente son asociadas por las familias a la escuelas privadas (aún cuando sean públicas) y por eso la atracción, en parte, que ejercen sobre aquéllos (se visualizan como superiores, más selectivas, en fin, de mayor *status*).

En cuanto a quiénes son los que se encuentran más inclinados a elegir la escuela, las investigaciones realizadas sobre el tema señalan que hay cierta tendencia a favor de las capas medias a ejercer la opción, por el mejor manejo y predisposición respecto de la información, como se señaló en el Capítulo I. Esto, en sí mismo contribuye a fomentar la inequidad o, si se quiere, la desigualdad.

Es interesante notar que, como el choice supone cierta participación de las familias (al menos, por el sólo hecho de tener que buscar información sobre la escuela a elegir) hay un mayor compromiso de las mismas por el destino escolar de sus hijos; y esto, como se sabe, impacta en los logros en el aprendizaje de los chicos.

2. EL VOUCHER

2.1. NATURALEZA Y OBJETIVOS

Una de las manifestaciones del llamado fracaso del Estado es que según los teóricos neoclásicos no produce la diversidad de tipos de educación que demanda el mercado.

En ese contexto, los teóricos del voucher creen que este instrumento puede corregirlo ya que es un instrumento que torna más influyentes las preferencias individuales de asignación de recursos públicos, asumiendo los supuestos de teoría de la elección pública.

El voucher es un cupón que tiene un determinado poder de compra que se entrega a los padres para reforzar la efectividad de sus preferencias como consumidores. Estos, a su vez, lo entregan a la escuela a la que envían a sus hijos que, por su parte, lo canjeará ante las autoridades estatales. Según sus defensores, este sistema introduce competencia, elección y soberanía del consumidor. El incentivo para alcanzar los objetivos en cuestión son que, en pos de conseguir mayor financiamiento los establecimientos tendrán una mejor performance en la prestación del servicio. Para eso, habrá un proceso en el que se producirá una reasignación de recursos: maestros, edificios, material didáctico, etc.

Su objetivo principal es *hacer más responsables a las escuelas para con sus clientes*. Así, el sistema se encontraría plenamente descentralizado. Como las escuelas dependen del dinero implícito en el voucher, deben competir por esos recursos. Una consecuencia sería que las escuelas comienzan a hacerse responsables no sólo ante el gobierno (que debería continuar regulando y garantizando el servicio), sino ante las familias. Las escuelas eficaces crecerían y el resto tenderá a perder alumnos. Además, debería comenzar a expandirse la oferta para atender la demanda por mayor diversidad; esto implica que debería incrementarse la inversión para responder a ese crecimiento.

Cabe señalar que los teóricos nada dicen respecto de qué hacer con las que ya existen

Se puede ver al objetivo de reforzar la influencia del consumidor como un objetivo intermedio para la prosecución de un conjunto de fines últimos. Estos son la mejora de la⁽²⁷⁾:

- a) libertad individual,
- b) igualdad de oportunidades,
- c) cohesión social,
- d) magnitud de los recursos destinados a educación,
- e) eficiencia del gasto público,
- f) innovación y de la calidad de la educación,
- g) distribución del ingreso.

En particular, los defensores del voucher hacen hincapié en dos de esos objetivos: **la libertad individual y la equidad**. El primero de ellos porque la libertad de mercado garantiza que cada familia se proveerá de la mejor educación que entiende conveniente para sus hijos y el segundo porque al entregar un cupón que equivale a dinero, las familias de más bajos recursos podrían acceder a servicios que de otro modo les estaría vedados. Aún más, los teóricos de este paradigma enfatizan este segundo objetivo por sobre los demás. Claro que nada dicen sobre el carácter de bien meritario (preferente) de la educación; aunque para esto se justifican diciendo que si son capaces de votar, por qué no de elegir la escuela para sus hijos, etc.

La esencia del voucher reside en el modo en que se asignan los recursos. Contra lo que usualmente se mal interpreta, **esta no es una forma de financiamiento sino de gastar, asignar, el dinero.**

A estos efectos recordemos que, básicamente, se pueden distinguir tres vías de asignación de los recursos impositivos al sector educativo:

1. *Subsidios objetivos*: el dinero se entrega a las escuelas (en forma más general, a la oferta); es el modo más difundido (en la Argentina los cheques se envían a las escuelas para distribuir entre los maestros pero la suma ya está prefijada para cada uno, etc.). Se le reprocha a esta vía que no contempla (ni garantiza la cobertura de) la preferencia de

²⁷/ Van Gendt (1980).

los consumidores por el tipo de educación ya que nada obliga a las escuelas a diferenciarse, etc.

2. *Subsidios subjetivos*: en lugar de entregar el dinero a los prestadores del servicio se distribuye entre los consumidores. Estas transferencias incrementan el ingreso disponible de estos últimos pero (como en el caso anterior) nada garantiza que estos lo utilicen en su demanda de educación (en otras palabras, acá tampoco se garantiza la responsabilidad del perceptor del dinero público ya que puede no captar el carácter meritorio del servicio educativo, etc.).

3. *Subsidios mixtos*: el objeto continúa siendo subsidiado pero los recursos se canalizan por intermedio de los sujetos. Esta es la forma voucher de asignación y, según sus defensores, capta las ventajas de cada uno de los otros dos. El voucher es un cupón con un poder de compra prescripto para ser destinado en un determinado servicio. Su valor es función del costo promedio (previamente estimado) de los gastos operativos y amortización de la infraestructura y bienes de capital de producir el servicio; los padres se lo entregan a las escuelas que se ven obligadas a atraer matrícula ya que dependen de esos fondos.

2.2. LOS DISTINTOS TIPOS DE VOUCHERS

Existen diferentes tipos de modelos de voucher⁽²⁸⁾:

1) *Modelo compulsivo privado de becas*:

Las escuelas establecen sus propias cuotas pero proveen becas a todos los alumnos que no pueden pagarlas (se entiende que todos los que desean concurrir a una escuela determinada tienen garantizada su ubicación aún cuando no puedan afrontarla).

2) *El voucher de esfuerzo*:

Este plan establece distintos tipos de escuelas según diferentes niveles de gastos por alumnos. El voucher es una combinación entre un gasto por alumno dado y un nivel de ingreso determinado. Se establecen distintos rangos de voucher y lo que las autoridades

^{28/} Esta clasificación sigue los criterios de Van Gendt, op.cit. y Zimelman (1973)

pagan al establecimiento es en función (un % adicional sobre el voucher) de lo que el mismo dispuso gastar por alumno. La diferencia la pagan los padres.

3) *El voucher igualitario:*

Es un monto igual para todos los alumnos. El problema es que como los alumnos con desventajas *cuestan* más traería problemas con las escuelas cuya matrícula fuera predominantemente de esas características.

4) *El modelo de voucher según los logros escolares:*

El valor del certificado variará al momento del cobro según los logros de y en la escuela. No tiene directa relación con los costos o con lo que los padres estarían dispuestos a pagar. Es una especie de pago por resultados. Pero los problemas de exclusión aquí son manifiestos pues las escuelas tenderán a tratar de captar matrícula con posibilidades de alcanzar mejores objetivos (versus los de bajas aptitudes o motivaciones). El otro problema es el de la confiabilidad de los resultados de los tests que se le tomarían a los estudiantes como medida de logro de objetivos a los efectos de la asignación de recursos.

5) *Modelo Desregulado de Mercado:*

Es el propuesto por Friedman en 1955 y reelaborado por él mismo en 1962. Sintéticamente, el sistema consiste en la asignación de recursos públicos a las escuelas por intermedio de los padres. La suma de dinero (representada por un cupón) entregada a los chicos sería la misma para cada uno de ellos y sólo se diferenciaría por el grupo de edad. Cada voucher debería representar el promedio del gasto por alumno. Esos cupones podrían ser entregados tanto a las escuelas públicas como a las privadas.

Entre los argumentos a favor que sustentan este modelo se encuentran:

a) La competencia (y la mejora en la calidad del servicio) entre las escuelas se verificaría por el simple juego entre la oferta y la demanda: si los padres perciben que el servicio recibido es de mala calidad, retiran a sus hijos de ese colegio, lo envían a otro y fuerzan al que está perdiendo matrícula a superarse. Así, se rompe el *monopolio* que supone el funcionamiento del aparato educativo estatal.

b) Para Friedman las ventajas de su sistema propuesto respecto de la asignación vigente de los recursos consiste en que, principalmente, se ve reforzada la posición de los padres ya que se incrementará la diversidad de la oferta (alentada por la necesidad de atraer matrícula). En la actualidad, el único medio de obtener servicios diferentes es enviando a los chicos a una escuela privada (opción, claramente, no disponible para todas las familias). Además, como habría competencia, los consumidores tendrían más presencia y se incrementaría la participación de las familias en la educación de sus hijos.

c) Por último, es más equitativo respecto de los padres que envían a sus hijos a la escuela privada (que pagan dos veces la educación de sus hijos) y permite que aquellos que en la actualidad no pueden hacerlo, con sólo aumentar la diferencia entre la cuota de la escuela privada y la suma asignada en el voucher, podrían enviarlos.

En cuanto a los argumentos contrarios, esta forma de implementación del voucher (quizás la más pura -en el sentido de libre mercado- de todas) ha sido una de las más criticadas; sobre todo, por sus consecuencias en términos de equidad.

⇒ a) La forma desregulada implica una redistribución de ingresos a favor de las familias de niveles socio-económicos más elevados. En tal sentido, debe recordarse que la equidad no es sólo una cuestión de voluntad de pagar, que se puede asumir como dada, sino también de la posibilidad de pagar. La posición relativa en la escala social de las familias pobres se vería empeorada ya que las de más altos ingresos estarían dispuestas y podrían pagar más por una mejor educación para sus hijos. Además, se entraría en un círculo vicioso en el que las escuelas públicas serían visualizadas como un refugio de familias de bajos ingresos, de chicos con problemas, etc. y perderían matrícula adicional vis a vis la pérdida de reputación. Paralelamente, lo que en la actualidad es una opción de las familias con mayores recursos (que están dispuestas a pagar dos veces), se terminaría constituyendo en un privilegio incentivado por el propio Estado.

⇒ b) No tiene en cuenta la posible movilidad de los chicos; si ésta está presente en las escuelas privadas es porque el mayor nivel de ingresos de esos padres permite, efectivamente, trasladarse de una zona a otra.

⇒ c) Friedman sostiene que el voucher permitiría incrementar los recursos destinados a la educación (ya que los padres estarían dispuestos a asignar sumas suplementarias para

mejorar la educación de sus hijos); sin embargo, precisamente, podría pensarse en una disminución ya que los que actualmente pagan de sus bolsillos podrían aportar menos porque el Estado le estaría compensando parte de sus desembolsos actuales.

⇒ d) Por último, desde un punto de vista de la efficientización del gasto, la posibilidad de cambiar a los chicos de los colegios cada vez que se muestran en desacuerdo, podría implicar un derroche de recursos, un débil e incierto planeamiento de las necesidades.

Como se puede observar, en lugar de reforzar lo que se entiende podría funcionar mejor, directamente se propone eliminarlo; es decir, en lugar de atender cuáles son los problemas de un colegio que impiden su mejor funcionamiento y actuar en consecuencia, la mejor solución es hacerlos desaparecer⁽²⁹⁾. Veremos está lógica al analizar en el próximo capítulo la propuesta de FIEL.

En síntesis, la propuesta de Friedman es el resultado de una sobresimplificación de la teoría económica que lo único que produciría es una transferencia de ingresos desde los pobres hacia los ricos sin ofrecer ningún tipo de ventaja respecto del funcionamiento actual.

6) *Modelo Regulado Compensatorio:*

Tiene objetivos de más largo alcance. El valor del voucher aumenta para chicos con problemas y no se pueden fijar sumas adicionales a pagar por parte de los padres. Así, el ingreso de los colegios aumentaría según la matrícula con desventajas que incorpora (es un incentivo financiero). Pero para el funcionamiento de este modelo se necesita una agencia central con gran información y capacidad de respuesta y observación. (Se tiene que garantizar centralmente el transporte, etc.).

* Naturalmente, se pueden establecer distintas combinaciones y no debe creerse que problemas instrumentales impedirían la aplicación del sistema voucher.

* El sistema voucher puede ser útil en contextos donde se encuentra muy expandida la escuela privada y donde las autoridades quieren incentivar la capacidad de decisión de los padres e igualar las oportunidades.

²⁹/ Para una discusión de este tipo de posturas, ver Hirschman (1972).

* Sin embargo, para su aplicación deben presentarse algunas condiciones que no siempre están en los países en desarrollo: tiene que aplicarse en áreas densamente pobladas pues se supone que la movilidad y diversidad en la oferta es esencial para la toma de decisiones. También se necesita una buena capacidad de administración (tampoco presente en estos países).

Las características principales del voucher regulado compensatorio son:

- a) se encuentra a favor de la competencia del mercado entre los oferentes pero, para que esta sea efectiva debe ser regulada por el mercado,
- b) introduce elementos compensatorios para impedir la segregación económica, racial, etc. y promover la movilidad social.

Este modelo, al contrario de Friedman, no intenta impedir la influencia del gobierno aunque, como aquél, entiende que el voucher podría limitar la influencia de los burócratas y limitar el carácter monopólico del servicio educativo público.

Los que adscriben a esta forma de instrumentar al voucher se oponen a la posibilidad de suplementar el dinero entregado por el Estado con recursos de las familias. Las sumas del voucher se calculan como el costo promedio de prestar el servicio en la zona donde viven los padres. Estos pueden elegir el colegio que deseen (y pueden ser tanto públicos como privados).

La regulación del sistema se encontraría a cargo de una Agencia establecida *ad hoc* que se encargaría de recibir los recursos del Estado y asignar los fondos a las familias, proveer toda la información necesaria, en fin, de la administración del sistema voucher. Por su parte, las escuelas no podrían ni pedir ni aceptar más dinero por familia que el valor contenido en el voucher aún cuando las familias estuvieran dispuestas a hacerlo (en este sentido, el sistema limita la posibilidad de segregación ya que todas las familias ingresan al mercado con la misma suma de dinero). Como en los otros modelos, naturalmente, podrían establecerse nuevos colegios y todos los que pertenecieran al sistema deberían cumplir ciertos requisitos (es decir, compromisos, cantidad de matrícula, etc.).

Para evitar la segregación, las escuelas no pueden impedir la inscripción de alumnos a esos establecimientos y, si la demanda por vacantes fuera superior a la oferta, se debería garantizar un criterio de selección aleatorio (sorteo, etc.) que impida la

posibilidad de discriminación. Paralelamente, el modelo prevé que se debe garantizar toda la información pertinente a efectos de que los padres adopten la decisión más *sensata* (se debe informar respecto del proyecto institucional, métodos de enseñanza, etc.).

En cuanto al aspecto compensatorio, este modelo prevé que los padres de menores ingresos y los niños con mayores desventajas reciban mayores sumas en sus vouchers. A su vez, los colegios, para recibir estos mayores vouchers, deberán desarrollar programas especiales para chicos con dificultades. Sin embargo, esto produciría cierto grado de indeterminación ya que, a priori, no es posible conocer la magnitud de los recursos necesarios para desarrollar programas especiales en un determinado colegio y si la suma incluida en el voucher, será suficiente para solventar esos costos. Con todo, no parece un mal intento para desalentar a las escuelas a que sólo atraigan a chicos de familias de ingresos medios para arriba.

El problema del voucher en este modelo es que es sólo un instrumento para dos objetivos (libertad de mercado y equidad en el acceso a la educación) y que, si bien no son necesariamente opuestos, pueden entrar en conflicto, ser inconsistentes en algunos casos y, por lo tanto, alguno de ellos puede no cumplirse dada su incompatibilidad.

En síntesis, y tal como lo postula la teoría de la política económica, si se desea que se cumplan cierta cantidad de objetivos, deberán buscarse igual cantidad de instrumentos para no tener que resignar algunas de esas metas en el proceso de lograr el cumplimiento de las otras.

2.3. LA EVIDENCIA FÁCTICA: LA EXPERIENCIA DE ALUM ROCK

Como el voucher era visto como un instrumento para ampliar las oportunidades de elección de las familias, en 1969 la U.S. Office of Economic Opportunity (OEO) encomendó al Center for the Study of Public Policy (CSPP) el estudio exhaustivo de ese instrumento. Las recomendaciones estuvieron listas en 1970 (se inclinaron por la forma regulada compensatoria) y en nombre del OEO se enviaron cartas en las que se explicaba el sistema voucher a los superintendentes de los principales distritos educativos de ese país e invitando a los distritos interesados a pedir mayor información. En 1971, cinco distritos mostraron interés por la propuesta de introducir el voucher en

su esfera. Sin embargo, finalmente, cuatro rechazaron la idea de experimentar. Entre las razones que dieron se encuentran el temor de que la libertad de elección de los padres indujera a una mayor segregación y la resistencia entre los docentes por la potencial mayor competencia y responsabilidad (los maestros veían al voucher como una amenaza a su estabilidad laboral y autonomía).

Sin embargo, el distrito de Alum Rock sopesó como más importante la posibilidad de incrementar los recursos que se le asignaban y de aumentar la participación de los padres en la educación de sus hijos. En 1972, Alum Rock fue el primer distrito de los Estados Unidos en implementar la propuesta voucher (aunque antes habían habido dos intentos no sistemáticos ni evaluados de experiencia para los ex-combatientes de la Segunda Guerra Mundial y de la de Corea).

Alum Rock (San José, California) es uno de los suburbios más pobres de ese Estado y en 1972 atendía 15.000 alumnos. Más del 50% de estos últimos participaba de los comedores escolares; los mexicanos eran un 48%, los negros un 12% y el resto eran blancos (norteamericanos).

Los objetivos de la experiencia voucher de Alum Rock eran⁽³⁰⁾:

- a) Ofrecer a todos los habitantes de la comunidad una posibilidad de educación para sus hijos (se esperaba una mayor participación de las familias de bajos y medianos ingresos),
- b) Permitir mayor responsabilidad a las escuelas respecto de las necesidades de la comunidad a la vez que incrementar la participación de los padres (por la vía de la posibilidad de que estos sean los que canalicen el financiamiento a las escuelas) y,
- c) Aumentar los logros educativos de los alumnos.

Las características regulatorias y compensatorias del modelo se acentuaron aún más en la práctica para lo cual se señaló que el que se aplicaba era uno de transición entre la situación prevaleciente y el regulatorio compensador. Las diferencias principales fueron:

^{30/} Las consideraciones sobre esta experiencia se basan, principalmente, en Van Gendt, op.cit.

En un comienzo sólo participaron escuelas estatales ya que la legislación californiana prohibía la utilización de dineros públicos para la educación privada; luego, en 1973 se modificó la ley vigente y se permitió la participación de las escuelas privadas (aunque ninguna se sumó a la experiencia).

Cada escuela voucher debía, a su vez, presentar como mínimo dos programas educativos diferentes lo que daba lugar a la creación de mini-escuelas dentro de un mismo establecimiento que tenían autonomía en el currículum, el presupuesto y el personal contratado. Así, los padres no sólo elegían la escuela sino el programa.

La evolución de los participantes de Alum Rock fue la siguiente:

1972-73: 6 de las 24 escuelas primarias con 22 mini-escuelas

1973-74: 13 de las 24 (45 mini-escuelas)

1974-75: 14 de las 25 (51 mini-escuelas)

1976-77: sólo 7 de las 14 que participaban continuaron con la oferta de programas diferentes y en 1977-78 sólo dos colegios brindaban más de un programa.

2) En la experiencia de Alum Rock, **los docentes continuarían teniendo trabajo independientemente de la evolución de la demanda**; así, si un maestro se volvía prescindible en una mini escuela podía ver si tenía cabida en otro programa dentro del mismo establecimiento. Antes de que un colegio reclutase docentes de otro lugar, debía contratar los excedentes de su propio establecimiento.

3) Tanto para las escuelas como para los programas de las mismas, **los padres debían indicar el orden (hasta tres opciones) de las que pretendían para sus hijos**. Todas las escuelas debían estar igualmente disponibles y los que tenían hermanos mayores tenían derecho a concurrir al mismo establecimiento. Si la demanda superaba la oferta, primero se tenía que intentar extender el espacio (cantidad de aulas, o prestar ese programa en otro establecimiento con capacidad disponible, etc.) si ello no era posible, se recurría a un método aleatorio (por ejemplo, lotería). Por eso, podía terminar sucediendo que los chicos fueran asignados a la segunda o tercera opción (si ello sucedía, se garantizaba que los costos de transporte fueran solventados por las autoridades).

4) El responsable del experimento no era el Education Voucher Advisory Council (EVAC) sino la dirección del establecimiento y el superintendente del distrito. En este

sentido, el EVAC -con representantes de los padres y maestros- era un órgano consultivo y se encargaba, entre otras cosas, de garantizar la información necesaria a las familias.

En cuanto a la *cuestión operativa*: a cada padre se le entregaba un voucher por cada hijo que representaba el costo promedio de la educación en Alum Rock. Para los alumnos con desventajas el valor se incrementaba hasta en un tercio. La elección de los chicos a los que se les entregaría el adicional se basaba en el ingreso de las familias; el hecho de elegirlos según cuestiones socio-económicas y no educativas se basaba en la fuerte correlación entre la performance educativa y esas variables y la relativa facilidad para instrumentar el adicional. Naturalmente, si los padres se encontraban disconformes del programa que atendían sus hijos, podían cambiarlos; además podían proponer y llevar adelante junto a los maestros nuevos programas (siempre que estuviesen aprobados por el EVAC).

Con posterioridad se realizó una evaluación de la experiencia que tuvo por objetivo analizar su impacto sobre: a) los logros educativos de los alumnos, b) el costo y la eficiencia del programa, c) la relación entre la comunidad y sus escuelas y, d) los efectos sobre los profesionales de los colegios y el proceso decisorio dentro del sistema escolar. Para ello se recogió información sobre: a) las diferentes opciones educativas, b) los resultados en las pruebas de los alumnos, c) los tipos de elección de los padres, d) la evaluación de los padres, e) el tipo de dirección de los colegios, f) organización de las clases, g) el rol de los maestros, h) los costos y el uso de los recursos, i) distribución socio-económica y étnica de los alumnos.

Los principales resultados encontrados de esta experiencia fueron:

1. *Asignación de recursos*

Al comienzo no funcionó el sistema de asignación de los recursos ya que, aún cuando el chico se trasladaba de programa y/o de escuela, el voucher quedaba en la primera opción. Luego se tuvo que corregir este aspecto para que el dinero siguiera al chico a donde este fuera.

2. *Equilibrio en el mercado educativo*

Cuando la demanda excedía la oferta, el ejercicio de la opción por parte de los padres se encontraba limitado por falta de infraestructura, recursos humanos, etc. Esto pudo ser mejorado con el tiempo reasignando recursos financieros y materiales

(por ejemplo, creando clases móviles y escuelas satélites en otros edificios; aunque estas correcciones no siempre resultaron adecuadas, sobre todo por problemas entre las direcciones de los colegios). En cuanto a los recursos humanos y la cuestión del exceso o falta de las vacantes, tampoco fue una buena solución pues, cuando eran necesarios docentes, debían cubrirse, primero, con los provenientes de experiencias que no habían sido exitosas o que los padres habían rechazado (además las mini-escuelas, incorporando docentes de otros programas, perdían su *identidad*). En otras palabras, se **observaron rigideces en la oferta**. Otras veces ocurría que las propias escuelas o programas se cerraban y no querían una ampliación de su experiencia.

3. *Uso de la opción*

Durante el primer año los padres casi no hicieron uso de la opción que se les brindaba (sea por la escasez de oferta de ese año, sea por cierto conservadurismo que los ataba a la escuela a la que ya se encontraban concurriendo sus hijos). Esto cambió en el segundo y tercer año; sobre todo se observaron cambios entre programas dentro de un mismo establecimiento (lo que les indicó a los analistas la preferencia o vínculo de las familias con sus barrios). Además, esos cambios se observaban entre distintos años y en muy pocos casos dentro del mismo año escolar.

4. *El EVAC*

El EVAC fue pronto dominado por los docentes quienes comprendían mejor de qué se trataba el asunto del voucher y **los padres participaron poco tanto en su conformación como en la solicitud de información al mismo**. Según los evaluadores, la comunidad prefería otro tipo de participación en el proceso del voucher.

5. *Participación de los padres*

Se confirmaron las hipótesis existentes sobre el uso de la información; **los padres con mayor nivel socioeconómico aprovecharon la experiencia y la disponibilidad de información.**

Sin embargo, resultó sorprendente que, a pesar de la propaganda en los diarios, radio, televisión, correo, las reuniones en las escuelas, etc. **el 25% de la población no sabía de la experiencia que se estaba llevando a cabo**. Tampoco hubo interés por parte de los padres de impulsar nuevas experiencias a pesar de que el programa lo permitía. Tampoco utilizaron el poder del voucher para impulsar cambios en las escuelas;

contrariamente a lo esperado, el poder de los docentes se vio fortalecido por la mayor autonomía y su posibilidad de influir en las áreas curriculares y contratación de nuevos docentes. Incluso, luego de una oposición inicial de la Federación de Maestros Americana, su posición fue cambiando al observar el mayor control que ejercían los docentes en la experiencia.

6. Costos del programa

El costo del Programa de Alum Rock fue un 10% superior al que se había observado previamente a la experiencia debido a la mayor necesidad de información, transporte escolar, voucher compensatorios, etc. (si bien hay algunos gastos que se originaron en la implementación de la propuesta y que no eran recurrentes: por ejemplo, capacitación para la nueva organización).

Resultado final

Al finalizar el cuarto año del Programa, el EVAC sugirió la posibilidad de finalizar con la experiencia en forma paulatina. Principalmente, ello se debió a la dificultad de ajustar la oferta a la demanda de las familias: ello hacía que aún programas y/o escuelas impopulares tuvieran garantizada una gran matrícula. A su vez, el gobierno en Washington había ido perdiendo interés en ese asunto.

En síntesis, la experiencia no mostró todos los cambios que se esperaban de ella: los padres no ejercieron sus opciones más allá del barrio al que pertenecían y la diversidad de programas dentro de las escuelas dependía del diseño que hacían los propios docentes (y no de la demanda por ese tipo de programas).

2.4. EVALUACIÓN CONCEPTUAL DEL VOUCHER

El voucher ha sido visto como un instrumento para corregir el fracaso del gobierno dado el componente estatal de la educación pública. Hasta ahora se lo analizó en términos de sus objetivos y de su instrumentación. Lo que cabe preguntarse es: a) el voucher, como tal, ¿da lugar a una reconsideración de la hasta ahora aceptada naturaleza pública de la educación? y, b) ¿refuerza la influencia de las preferencias del consumidor en el mercado?

A los efectos del análisis, se estudiará: financiamiento privado versus público, provisión privada versus pública y el modo de asignación de recursos. A su vez, dada la

limitada y parcializada evidencia empírica (las experiencias existentes son aisladas y no son similares) se continuará en el plano del razonamiento deductivo.

En lo que atañe a las diferentes **modalidades de financiamiento**, se sostiene que sólo si la adición de recursos privados es compulsiva (obligatoria), se vería afectado el carácter público de la educación en lo que se refiere a financiamiento público total. Esto es así ya que, aún cuando los padres consuman el mismo tipo de bien, son forzados a adicionar recursos al sistema lo que lo induce a asemejarse al consumo de un bien privado. En cuanto a los voucher tipo Friedman, dado que estos no afectan la cantidad sino la calidad (nos dejamos de mover en la misma curva de demanda y nos trasladamos a otra ya que se trata de otro bien; es como si comprásemos otro producto para el que estamos dispuestos a revelar nuestras preferencias), la naturaleza pública de la educación no se vería afectada en absoluto.

La visión restrictiva de la discusión sobre el **carácter público de los bienes** se limita a considerar el financiamiento y no la provisión de un servicio determinado. Desde esta perspectiva, el voucher no afecta la naturaleza pública de la educación ya que se mantiene la forma de financiarla.

El voucher, en este sentido, lo que hace es modificar la vía de canalización de los recursos públicos, que continúan proviniendo de la recaudación impositiva y no por medio de los precios: esa es la diferencia esencial de un bien público; el modo en que se financia. **La forma de proveer el servicio es indiferente a efectos de considerar su carácter público** (pueden coexistir sin mayores problemas).

Por último, consideraciones similares a las realizadas con respecto a la provisión pueden hacerse respecto a la asignación de los recursos: el modo en que ello se haga en nada influye o contradice al carácter público de la educación (recordemos las distintas posibilidades de asignación, todas compatibles con lo que aquí se discute: subsidios objetivos, subjetivos u objetivos-subjetivos).

A esta altura debe haber quedado claro que la intención del voucher es transferir un mayor poder en la toma de decisiones y en la asignación de recursos desde el gobierno hacia los padres: como las escuelas dependerían de ese dinero, se generaría una competencia por la matrícula en la que la demanda de educación por parte de las familias sería más efectiva (atendida); además, su instrumentación conduciría a un uso

más eficiente de los recursos ya que se produciría lo que los consumidores quieren y del modo más económico.

Por su parte, las características del sistema educativo podrían impedir la prosecución de los objetivos buscados por los teóricos del voucher pues se trata de un mercado de competencia imperfecta. Entre los factores principales que emergen para caracterizarlo de ese modo, se encuentran:

2.4.1. Falta de incentivos para que una escuela satisfaga la demanda de los padres: la teoría sostiene que las escuelas más populares atraerán más chicos obligando a incentivar a todas por la competencia por una mayor matrícula para obtener mayores sumas de dinero (en forma proporcional a la cantidad de chicos ya que no se aceptan sumas por encima de la estipulada en el voucher). **Sin embargo:**

⇒ más chicos no siempre es una ventaja para la escuela pues no sólo no vendrá mayor cantidad relativa de dinero (la posibilidad de ahorros depende de la función de producción del establecimiento y de la factibilidad de obtener economías de escala) sino que más alumnos puede significar más trabajo lo que, quizás, no es percibido como beneficioso. Aún más, pueden aumentar los problemas de los que se quejan los docentes tales como mayor necesidad de planeamiento, mayores reuniones, más colegas, más ruido y perturbaciones, etc.

⇒ si se llegó a ocupar toda la capacidad del establecimiento los costos marginales de aceptar un alumno más pueden ser superiores al ingreso proveniente de su voucher (necesidad de contar con mayor espacio y personal).

⇒ no hay evidencia que indique que el objetivo de una escuela sea la maximización de beneficios ya que podría aspirar a una determinada cantidad de dinero y, una vez obtenida, preferir permanecer en ese nivel; es probable que, como muchos otros tipos de organizaciones, el objetivo predominante de una escuela sea la perpetuidad y continuidad de su propia existencia.

⇒ tampoco hay incentivos para que los docentes intenten captar mayor cantidad de alumnos (sobre todo si como consecuencia de ello no hay un incremento de salarios); aún más, es sabido la preferencia de los maestros de trabajar en clases más bien reducidas.

⇒ por último, hay normas no escritas entre los docentes de no competir por considerarlo poco profesional y ético.

2.4.2. La naturaleza obligatoria del consumo: lo que se elige no son necesariamente diferentes productos sino, en última instancia, sólo el productor del bien y la calidad del mismo (a su vez, esto también es restrictivo pues no se pueden entregar sumas adicionales de dinero).

2.4.3. La regulación del Estado en lo que respecta a la oferta de educación. Para que la influencia de los padres sea efectiva, se requiere que:

⇒ se verifiquen una variedad de programas y, por lo tanto, de alternativas. No tiene sentido hablar de libre elección si no hay diversidad. Aún cuando existiesen, las opciones pueden ser las ofrecidas por los docentes y no las demandadas por los padres (claro está que esto es una característica de todo el sistema capitalista).

⇒ la suma contenida en el voucher no sea la de los actuales costos (como sugieren FIEL y otros) ya que para que se desarrollen programas alternativos es necesaria una mayor asignación de recursos. Entregar la misma cantidad de dinero que se da en la actualidad supondría que al interior de una escuela hay ineficiencias que se corregirían por la mayor competencia. Sin embargo, no podemos estar seguros de ello ya que la mayor cantidad de personal, de recursos, etc. en el sistema educativo no siempre tienen por destino las escuelas.

Así, la efectividad del voucher se encuentra condicionada por la posibilidad de la ampliación de la oferta de productores lo que, sin embargo, no garantiza la diversidad de productos ya que ésta, necesariamente, se encuentra restringida por las regulaciones estatales que se imponen para que las escuelas puedan recibir vouchers (sujeción a programas curriculares, tamaños de aulas, admisiones, etc.). Esto lo prevé, incluso, el mismo Friedman. El límite entre los requerimientos que se imponen y la autonomía es muy impreciso y un exceso de los primeros puede tornar a las escuelas muy similares (lo que minaría la efectividad del voucher).

2.4.4. Limitaciones para que la oferta se adapte a la demanda: si hay capacidad ociosa, se entiende que no habría mayores restricciones (por lo menos desde un punto de vista económico). Sin embargo, si la capacidad ya hubiera sido totalmente cubierta, se

manifestarían tensiones en el mercado educativo además de que, si no hay posibilidades de expansión, en definitiva los chicos y jóvenes terminarían igual concurriendo a las escuelas impopulares con lo que el voucher sería inefectivo.

Ahora bien, es posible sortear las limitaciones de la oferta creando aulas satélites, transfiriendo buenos docentes a escuelas ineficaces, etc. (siempre y cuando ello no atente contra las economías de escala; de otro modo, no tendría mayor racionalidad económica). Pero, por otra parte, esto podría producir desventajas que antes no existían tales como las administrativas, de planeamiento, la capacidad ociosa (y la consecuente pérdida en la inversión) de las escuelas que son impopulares, etc. Además, hay que analizar si existe la posibilidad geográfica de transferir alumnos y docentes (es decir, la cercanía de las escuelas con exceso de demanda y las que, ahora, tendrían exceso de oferta). Por último, si se tuviese (y hubiera capacidad en la escuela para ello) que contratar más docentes, estos no provendrían de otro lado que de las escuelas inefectivas y si no se produce una amalgama adecuada entre el staff existente y el nuevo, se vería amenazada la performance de la escuela que hasta ese momento había presentado una mayor efectividad.

2.4.5. Impedimentos geográficos para la libre elección: la densidad y concentración demográficas son factores naturales que pueden impedir la localización no sólo de más de una escuela sino de más de un programa. Este punto constituye un equilibrio difícil de alcanzar ya que el área debe ser lo suficientemente pequeña como para que no se presenten problemas en la obtención de la información, el transporte (y si éste fuera cubierto por el Estado, por ejemplo, podrían presentarse problemas con la disponibilidad de tiempo o el interés de los padres de sacrificar parte del tiempo de los hijos para ir hasta el colegio), etc. pero lo suficientemente grandes como para permitir la diversidad (si no, se pierden las economías de escala y/o se incrementan los costos de producción del servicio).

2.4.6. Problemas derivados de la flexibilidad de la demanda de los consumidores: pueden llegar a producirse tensiones o dificultades en el financiamiento y planificación de la oferta (tanto de recursos físicos como humanos) por el estado de imprevisión permanente que se deriva de la posibilidad de cambiar en cualquier momento de programa y/o de escuela. En otras palabras, pueden llegar a manifestarse ineficiencias en la administración del sistema. Sin embargo, se puede contraargumentar que, pasado cierto tiempo, en el mediano plazo, podrían llegar a encontrarse ciertos patrones o estándares de movilidad que permitan realizar una mejor programación. Claro que si esto fuera posible, no existirían mayores necesidades del voucher como orientador de la oferta.

Además de todas estas dificultades, no debemos dejar de señalar los costos que demandaría la implementación del voucher:

Del lado de los costos directos, tenemos a los que se originan en la recolección y suministro de información, asesoramiento a las familias, distribución de los vouchers, seguimiento y evaluación del sistema y de la asignación de recursos que hacen las escuelas, administración de las preferencias reveladas por las familias (es decir, la administración propiamente dicha del sistema).

En cuanto a los costos indirectos, se tiene que: habrá necesidad de proveer con mayor capacidad física a los colegios, la que puede llegar a quedar desaprovechada lo que implica la dificultad de aprovechar las economías de escala que, en definitiva, producen mayores costos.

Resta por analizar la efectividad del voucher respecto de uno de sus objetivos intermedios: la posibilidad de inducir a una mayor influencia y fuerza a la soberanía del consumidor. Esto depende, naturalmente, de la efectividad del voucher como instrumento para la mejor asignación de recursos. **Pero esa posibilidad se relativiza si se considera la naturaleza imperfecta del mercado educativo:**

⇒ A) Primero, porque el voucher **-como instrumento-** ignora la naturaleza **semi-competitiva de este mercado**; es más, se ha desarrollado un modelo como si fuera de **competencia perfecta**. En segundo lugar, teóricamente puede ser superior como forma de asignación a las escuelas pero esto depende del grado de competencia del mercado (la cantidad y organización de los oferentes, las motivaciones y consideraciones que tienen en cuenta los consumidores, etc.). Además, como hay competencia imperfecta, para que el mecanismo funcione, debe existir regulación gubernamental y, dependiendo precisamente de la naturaleza del mercado, si son demasiadas, contradeciría el objetivo del voucher tornando al sistema reformado en uno muy similar al existente (pero más costoso). En tercer lugar, podría pensarse en un modelo desregulado pero las imperfecciones y la naturaleza semi-pública de la educación impiden la ausencia de regulaciones. En última instancia, es esa naturaleza la que obliga a pensar en la necesidad de las regulaciones.

⇒ B) Otra objeción al voucher es que la determinación de las preferencias por educación de los consumidores por la vía del mercado **presenta las limitaciones de que las**

externalidades y el hecho de que la educación sea de carácter obligatorio implica que los consumidores no revelarán voluntariamente sus preferencias.

A efectos de corregir esta situación los teóricos del voucher señalan que se podría permitir que las familias desembolsen un pago suplementario si desean una educación más costosa provista por otras escuelas. Si bien, por la naturaleza del servicio (demanda obligatoria) los consumidores no pueden influir en la cantidad ofrecida, por esa vía podrían inducir a una mejora en la calidad. Sin embargo, debemos señalar que, justamente **el pago suplementario es uno de los puntos que genera más inequidad ya que los que más ingresos tienen no sólo son los que estarían dispuestos a pagar por una mejor educación para sus hijos sino que son los que efectivamente pueden pagarla; el efecto final sería una mayor segmentación**, como veremos en el Capítulo IV que ocurrió con la política educativa del régimen militar chileno. En este punto debemos señalar que el problema no es que los individuos elijan sino que el Estado no puede fomentar ese tipo de situaciones: debe homogeneizar.

Otra desventaja es **la localización de la oferta ya que el voucher o los sistemas de libre elección son inefectivos en zonas rurales o de baja concentración poblacional**. En este tipo de casos el sistema sería inoperante ya que, al menos en nuestro país, y sobre todo para el caso de la educación básica y secundaria, no está probado que los habitantes "voten con los pies".

3. PROBLEMAS TEÓRICOS Y FÁCTICOS VINCULADOS A LA MERCANTILIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Además de las dificultades señaladas más arriba para los casos de la libre elección de la escuela en general y del voucher en particular, quizás uno de los principales inconvenientes resida en la equiparación del sistema educativo con el mercado de bienes y servicios. En lo que sigue, señalaremos algunas de las dificultades que sobrevienen a ese tipo de comparaciones.

3.1. En primer lugar, debemos puntualizar algunas de las diferencias existentes entre una empresa y una escuela⁽³¹⁾. ⇨ Así, la más inmediata (*superficial*) es que las firmas privadas se encuentran orientadas a la búsqueda de beneficios monetarios. De este modo, el temor a la quiebra (a la desaparición del mercado) obliga a la búsqueda de eficiencia que implica, a su vez, a mejoras en la asignación de los recursos. Las empresas, para sobrevivir, deben innovar.

Paralelamente, en un sistema de mercado, los consumidores pueden elegir. Esto también incentiva a la mejor asignación de los recursos y es uno de los pilares sobre los que se basa la idea de la *privatización* en educación. Pero, la posibilidad de elegir funciona mejor en algunos casos que en otros (en los restaurantes las cosas pueden andar más o menos bien). Pero en educación no se tiene toda la información necesaria. Además, puede haber conflicto de intereses entre los intereses públicos y privado. Esto último no es una cuestión menor ya que es uno de los fundamentos sobre los que se fundamenta la provisión estatal del servicio educativo.

⇨ Otra diferencia entre las empresas y las escuelas es el de la **posibilidad del aprovechamiento de economías de escala que tienen las primeras**: en las escuelas son más limitadas.

⇨ Por último, en este breve sumario, podemos señalar el *problema de la diversidad de objetivos*. Una firma tiene uno que domina a los demás: hacer dinero. Las escuelas tienen diferentes objetivos (algunos son mensurables, otros no). Por eso, pueden estar mejorando sin que exista clara evidencia de ello y viceversa.

3. 2. En otros países (en particular, los teóricos de este tipo de propuestas en los Estados Unidos) se sostiene que la elección por escuelas privadas se debe a una mayor calidad del

³¹/ Fels (1996).

servicio ofrecido por las mismas y ello obedecería a la mera circunstancia de la forma de propiedad de las escuelas. En esos países, sin embargo, la mayor oferta privada se encuentra en manos de colegios confesionales.

Según la evidencia empírica, y al contrario de lo que suele esgrimirse, esta circunstancia no estaría indicando una preferencia privada por la calidad sino por el tipo de educación impartida.

Los resultados en las mediciones de calidad de la educación en nuestro país estarían evidenciando cierta similitud con los resultados hallados en otros sistemas educativos. Si bien una conclusión rigurosa ameritaría un estudio en profundidad sobre los motivos que inducen a las familias a enviar a sus hijos a colegios de gestión privada, la diferencia entre éstas y las estatales estarían indicando que no es ese el único motivo. De otro modo, si los padres eligiesen a las privadas por la sola idea de la mejor calidad, estaríamos en presencia de un comportamiento inconsistente en el sistema de elección y de ordenamiento de sus preferencias (contrariamente a lo que postula los economistas neoclásicos). Desde una perspectiva más económica no parece lógico o racional aceptar que unos decimales más altos en las pruebas en cuestión, reditúen el costo marginal (el pago de una cuota) que enfrentan en el envío a sus hijos a escuelas privadas.

3.3. La información sobre el desempeño del sistema educativo es imperfecta: para que el sistema funcione correctamente, los padres deben disponer y saber utilizar la información sobre las escuelas, sus proyectos institucionales, la efectividad del colegio, etc. Si ello no se encuentra garantizado, no tendrá mucho sentido reformar el sistema en esa dirección. El problema de la información es de doble naturaleza: a) la correspondiente a la escuela (su efectividad, etc.) debe ser la necesaria y correcta y, b) los padres deben disponer de capacidad para interpretarla y juzgarla para que no se produzca una explotación al consumidor

Por lo demás, las investigaciones realizadas⁽³²⁾ sobre este aspecto, señalan que las familias tienden a fundamentar buena parte de la elección de las escuelas para sus hijos no en base a la información suministrada por el sistema educativo o los colegios sino por la brindada por otros padres que ya envían a sus hijos a ese establecimiento.

3.4. Como se apuntara más arriba, las corrientes mercantiles de la educación estarían contradiciendo el sentido y origen de la obligatoriedad de la educación.

Debe recordarse que esta ha sido caracterizada como un bien preferente a ser provisto por el Estado debido a la posibilidad de existencia de actores que no pudieran dimensionar la importancia de que sus hijos se encuentren bien educados (en tal sentido, el ejemplo emblemático de la literatura referida a las finanzas públicas es el de padres analfabetos que se encuentran imposibilitados de aprehender la relevancia de la alfabetización de sus hijos). Si este era el caso hasta ahora, ¿cómo resolverá el libre mercado la cuestión? Dentro de este nuevo paradigma, y siguiendo con el mismo razonamiento por el cual tradicionalmente se visualizó a la educación como bien preferente, podría darse el caso de padres que no comprendan las ventajas de un tipo de instrucción respecto de otra y el mercado no garantiza una elección *razonable* para el conjunto de la sociedad.

3.5. En el sistema educativo, a diferencia de la producción de mercancías en el mercado, uno no puede liberarse de estudiantes con bajo rendimiento. Cerrar escuelas poco productivas -que es lo que los teóricos de la mercantilización del sistema educativo esperan como señal del (buen o mal) funcionamiento de las escuelas- supone transferir su matrícula y/o maestros a otros colegios.

^{32/} Ver Cookson (1994).

Esta secuencia, estaría mostrando que alumnos con mayores dificultades en el aprendizaje y maestros poco productivos continuarían permaneciendo en el sistema (nada más que ahora reubicados en otros establecimientos).

De ese modo, el problema continuaría persistiendo (la baja eficiencia) y la nueva propuesta no habría contribuido a sortearlo, con el aditamento, eso sí, de una probable mayor inequidad en la provisión del servicio.

III

LA PROPUESTA DE MUNICIPALIZACIÓN DE *FIEL*

La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas y el Consejo Económico Argentino formularon en 1993 una propuesta de descentralización municipal del sistema educativo en el nivel preprimario, primario y medio. En este capítulo abordamos las principales características, dificultades y debilidades de su proyecto.

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. EDUCACION PREPRIMARIA Y PRIMARIA

En relación a la transferencia de los establecimientos preprimarios y primarios FIEL propone:

- 1) Que el sector público continúe siendo responsable de la financiación de los gastos corrientes en materia educativa;
- 2) Que se distribuya la responsabilidad entre los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, y que **la modalidad de asignación de recursos no sea el subsidio a la oferta sino el subsidio a la demanda.**

(I) Mientras el gobierno nacional debería transferir a cada municipio el 70% del costo promedio de brindar el servicio, en función del costo promedio por alumno y de la cantidad de alumnos de cada municipio, las provincias y los municipios tendrían que financiar el 30% restante. Los municipios otorgarían los recursos económicos a las escuelas de acuerdo al costo promedio por alumno en el sistema municipal y al número de matriculados por escuelas.

Hasta aquí, la propuesta no tiene en cuenta la complejidad del tema “costo por alumno”. En primer lugar, aparentemente se confunde *costo* con *gasto*, lo cual es una verdad bastante frecuente en Argentina. El *costo* debería incluir las erogaciones en educación de las familias. El llamado *costo por alumno*, es en realidad el resultado de dividir el gasto público entre el número de alumnos. De lo cual resulta que tomar el “costo/alumno” existente en un determinado momento como parámetro de la futura asignación de recursos implica riesgos muy fuertes. Por lo demás se sabe que el mencionado costo varía según un conjunto de variables: repetición, densidad poblacional, carácter urbano o rural, porcentaje de población en sectores urbanos, etc. Una cosa es trabajar con ese valor como referencia orientadora del gasto educativo, y otra muy distinta tomarlo como **criterio básico para la asignación de recursos**.

(II) A los efectos de compensar las desigualdades existentes, plantean que el gobierno nacional debería implementar un mecanismo de transferencias especiales a aquellos municipios cuya población en edad escolar posee niveles socio económicos inferiores al promedio nacional. La determinación de los montos podría realizarse en función de un coeficiente que midiera el desvío entre un conjunto de indicadores socio económicos de cada municipio y el promedio nacional.

En definitiva, esta idea está ya en aplicación a través del Plan Social Educativo, con una diferencia sustancial: **en este caso, los recursos, en especie, van directamente a las escuelas y no a los municipios**, con lo cual se evitan un conjunto muy grande de problemas derivados de la intermediación, tales como la asignación clientelística de los recursos, su desvío financiero o aún económico para otros fines.

Asimismo, establecen dos restricciones presupuestarias:

1. Las provincias y los municipios deben garantizar una parte como financiamiento propio para que se efectivice la transferencia de recursos desde el gobierno nacional.

2. El monto base para calcular el costo promedio por alumno deberá establecerse en el presupuesto nacional.

(III) En cuanto a los gastos de capital, en particular la inversión en infraestructura y equipamiento, sugieren que el gobierno municipal tendría que financiar totalmente las inversiones en aquellas escuelas con alumnos de bajos ingresos. En cambio, en los establecimientos con alumnos de niveles socioeconómicos más altos, serían las cooperadoras quienes se harían cargo del gasto recibiendo un aporte parcial desde el municipio.

Como se advierte, el objetivo es transferir a las familias buena parte de la inversión educativa. Podría preguntarse cuántos serían los municipios en los cuales su nivel de ingresos es tal que las cooperadoras pudieran afrontar el mencionado gasto. Una propuesta seria de descentralización municipal debería estimar este aspecto. Por otra parte, la obligación para los municipios (y las provincias) de aportar parte de esa inversión tenderían a desigualar la prestación del servicio y a aumentar la segmentación del sistema educativo, ya que las provincias o los municipios más ricos tendrán más recursos y las más pobres menos.

(IV) Respecto a los establecimientos privados, la propuesta consiste en mantener el subsidio estatal en función del número de alumnos por establecimiento y del monto del arancel, garantizando la enseñanza gratuita en caso que el aporte estatal fuese del 100%.

(V) Esta descentralización financiera va acompañada de una propuesta de flexibilización laboral. Los autores señalan que la vigencia de estatutos del docente que privilegian la estabilidad en detrimento del mérito y que establecen regímenes de licencias y sistemas jubilatorios “generosos”, constituye un obstáculo para la implementación de la reforma y conlleva paralelamente a un fuerte incremento del costo laboral. En consecuencia plantean la desregulación del mercado laboral docente: los docentes deberían ser contratados por

los establecimientos educativos y los directores tendrían la atribución de fijar el salario docente.

La fijación del sueldo por los Directores es otra idea que tiende a segmentar el sistema; en efecto, las provincias o los municipios más ricos tendrán más recursos para asignar a las escuelas, sea mediante el gasto público o los recursos que puedan aportar las cooperadoras, entre otros mecanismos como cuotas voluntarias, que son a menudo aranceles encubiertos. **Las escuelas de zonas más ricas podrán entonces pagar mejores sueldos, captando a los maestros con mejor desempeño.**

Obsérvese que en definitiva aquí están operando todos los supuestos analizados en el Capítulo I: el sistema educativo se concibe como un mercado en el cual la “venta” y la compra del servicio se procura organizar como una relación “cara a cara” entre vendedor y comprador.

(VI) Desde el punto de vista organizacional, sostienen que la responsabilidad de la definición de las políticas generales referidas a los contenidos mínimos, así como la coordinación y la asistencia técnica recaerían **en el gobierno nacional y en los órganos de gobierno provincial. Los municipios tendrían a su cargo la fijación de políticas generales, realizar los estudios correspondientes y construir los indicadores de eficiencia, prestar asistencia técnica a las escuelas y coordinar el sistema.** Por último, los establecimientos educativos se ocuparían de la programación presupuestaria, del diseño de las actividades educativas y de su ejecución.

La propuesta en este aspecto parece formulada para algún otro país; suponer en la mayor parte de los municipios capacidad para definir políticas o prestar asistencia técnica es irreal. Por otra parte, si cada Municipio establece sus indicadores de eficiencia, no se entiende cuáles serían las posibilidades de comparación nacional de la performance de las escuelas. **En realidad, construir estas capacidades municipales llevaría mucho tiempo e implicaría instalar en los mismos profesionales, es decir, expandir el aparato estatal educativo.**

1.2. EDUCACION MEDIA

La propuesta de reforma para el nivel medio sugiere que el financiamiento de los gastos corrientes tendría que ser atribución exclusiva del gobierno municipal dado que el gobierno nacional sólo es responsable de garantizar la educación primaria⁽³³⁾.

Este aspecto no tiene en cuenta un dato crucial: si bien el Estado establece 10 años de obligatoriedad -de la enseñanza básica- debe **garantizar** el acceso a la enseñanza (ex) secundaria de todos aquellos que quieran cursarla.

El mecanismo de financiamiento podría ser el aporte municipal a las escuelas en función del costo promedio por alumno en el sistema y el número de alumnos matriculados en el establecimiento, o bien el subsidio directo por alumno como medio de evitar las filtraciones interprovinciales. Respecto al financiamiento de los establecimientos privados y a las atribuciones de las autoridades escolares el documento contempla medidas similares a las del nivel primario.

³³ / Cabe señalar que el informe de FIEL fue elaborado con anterioridad a la sanción de la Ley Federal de Educación que extiende la escolaridad obligatoria a 10 años.

Finalmente consideran la necesidad de instrumentar exámenes de ingreso no restrictivos que posibiliten a las escuelas disponer a los alumnos en grupos para asegurar un mejor rendimiento académico.

1.3. LOS SUPUESTOS BÁSICOS DEL ESQUEMA DE DESCENTRALIZACIÓN

⇒ (I) En primer lugar, suponen que la descentralización municipal de los establecimientos escolares junto a recursos humanos flexibles y subsidio por alumno fomentará la competencia entre los establecimientos escolares para atraer alumnos y recursos, y en consecuencia se tenderá a sistemas más efectivos y eficientes en el logro de los objetivos. O sea las escuelas con costos unitarios menores que el promedio se favorecen y aquellas con costos más altos son penalizadas.

⇒ Lo anterior se deduce del supuesto básico de la teoría de la libre elección, examinada y criticada en la primera parte de este documento: **en tanto existen actores libres que persiguen sus objetivos de manera racional, optarán por aquella alternativa que maximice sus beneficios.**

⇒ (II) En segundo lugar, privilegian la descentralización en tanto permite que los interesados ejerzan un mayor control sobre los establecimientos y paralelamente posibilita una mejor adecuación a las necesidades de la comunidad. Para contribuir a un efectivo ejercicio de la elección por parte de los demandantes del servicio proponen un sistema de evaluación para medir los rendimientos.

⇒ (III) En tercer lugar, sostienen que se debe fomentar la enseñanza privada mediante el otorgamiento de un aporte estatal a esos establecimientos, a fin de incrementar la oferta educativa y por la imposibilidad de los establecimientos públicos de satisfacer toda la demanda.

Es decir, en la medida que se logre un funcionamiento de cuasi mercado basado en la competencia entre establecimientos escolares por captar el mayor número de alumnos y la libre elección de la escuela por parte de los actores individuales se logrará una asignación más eficiente de los recursos y resultados mas efectivos, léase un aumento de la calidad educativa.

2. ALGUNAS IMPRECISIONES, ALGUNAS CONTRADICCIONES

Una lectura somera de las escasas nueve páginas en las que se presenta la propuesta de FIEL (en un libro de más de 180 que tiene por objeto, precisamente, presentar una alternativa a los mecanismos actuales de asignación de recursos), no permite abrigar sospecha alguna sobre las bondades de una transformación como la sugerida. En primer lugar, porque -aunque implícitamente expuestos- sus objetivos apuntan a mejorar la eficiencia, eficacia y equidad del gasto educativo. En segundo lugar, se encuentra tan escuetamente escrita que impide presumir algún atisbo de ideología o segundas intenciones. En ese contexto, ¿puede alguien oponerse a una reforma de esta naturaleza en la que, por lo demás, cada punto, cada paso, contribuye a configurar un equilibrio sin fisuras?

En lo que sigue, señalamos algunos ítem de la propuesta para los que no encontramos respuestas apropiadas³⁴). Debemos señalar que los puntos que siguen no se relacionan con aquellas cuestiones no resueltas y que atañen a aspectos meramente instrumentales que son factibles de remediar o precisar cuando se avanza en la estructuración y diseño concreto de una reforma. No se nos escapa que cuando se esbozan lineamientos (aunque FIEL no lo presenta de ese modo) son muchas las cuestiones que permanecen sin abordar debido a que el objetivo es más limitado y apunta sólo a iniciar la discusión sobre la

^{34/} Además, existe una serie de problemas conceptuales y *generales* asociados a la asimilación del sistema educativo a un mercado de bienes y servicios. Estas cuestiones fueron abordadas en el Capítulo II.

necesidad y posibilidad del cambio. No obstante, aún un bosquejo no debe ser tan impreciso como para que deba desviarse la (supuesta) dirección emprendida una vez iniciada la transformación que se deriva del mismo.

2. 1. El costo base de la propuesta. Según la propuesta, las transferencias a las escuelas se harán sobre la base del “costo promedio municipal” de prestar el servicio educativo. Sin embargo, del texto no se desprende una cuestión de capital importancia: ¿qué costo? ¿el actual o el futuro?

⇒ A) Si el monto a transferir se calculase sobre la base de lo que efectivamente se eroga en el presente, debería dividirse esa suma por la matrícula del municipio y luego remitir a los establecimientos el dinero correspondiente sobre la base de la cantidad de alumnos allí inscriptos. Asumiendo la existencia de un gasto ineficiente, considerar el costo actual para el cálculo supone aceptarlo (legitimarlo) ya que el gasto total se mantendría invariable y, siguiendo la lógica de FIEL, las escuelas eficientes se verían beneficiadas por una mayor asignación de recursos que la que verdaderamente requieren (pero eso, según FIEL, no es ineficiencia).

No obstante esto, se podría considerar a esa ganancia como un aprovechamiento de la ineficiencia existente en la que ésta, en última instancia, se habría transformado en una (nueva) fuente adicional de recursos antes desperdiciados.

El verdadero problema surge cuando se introduce la distinción de costos fijos, medios y marginales en la producción de educación. El trabajo no contempla estas diferencias porque sólo remite al cálculo de los costos medios.

Pero esa omisión es altamente perjudicial y no se comprende cómo una institución de la importancia de FIEL no tiene presente el peligro que se deriva de ello: **una escuela puede encontrarse por debajo de las posibilidades de producción no por una inapropiada combinación de insumos (docentes por sección) sino por restricciones en la cantidad de producto (alumnos).**

A efectos ilustrativos consideremos un ejemplo ultra simplificado que permite apreciar con suficiente claridad el problema: En una localidad sólo hay dos establecimientos cada uno de ellos con una sola sección y ambas corresponden al mismo grado. A uno de ellos asisten 20 alumnos y al otro 25; a su vez, al frente de cada grupo se encuentra un docente y la calidad del servicio prestado es exactamente la misma. Por lo demás ambos maestros cobran el mismo salario que consiste en una retribución mensual de \$ 25. Como se puede apreciar, el costo medio del primer establecimiento es más elevado que en el segundo. Una vez iniciada la transformación, el municipio redistribuirá los recursos disponibles (\$ 50) en función de la matrícula que asiste a cada colegio (en total, 45 chicos). Por lo tanto, la suma a asignar al primero será de \$ 22,22 y al segundo de \$ 27,75 (ya que el costo medio municipal es de \$ 1,11).

La situación de este último se encuentra contemplada en la propuesta y puede disponer de la mayor cantidad de dinero como desee (por ejemplo podrá aumentarse el salario). Pero respecto del primero, nada se dice, salvo que la lógica lo debería conducir a tratar de captar mayor cantidad de alumnos para poder sostenerse. Pero pueden existir restricciones a la disminución del salario docente o que el maestro decida retirarse por resultarle poco atractivo, etc. En ese caso, alguien debería hacerse cargo de esa sección no a un precio de \$ 25 (el que prevalecía antes de la reforma) sino de \$ 27,75 (para igualar su salario al otro docente). Como se ve, en cualesquiera de estas dos situaciones, el gasto total habrá aumentado sin que la calidad o la cantidad del volumen físico de producción hubiera variado. El ejemplo podría ser extendido al conjunto del sistema educativo e hipotizarse

acerca de la complejidad de situaciones que potencialmente se pueden llegar a presentar y la mayor cantidad de recursos -que no existen- a involucrar.

⇒ B) Respecto del costo futuro, la tarea sino imposible, es más compleja aún de imaginar: la propuesta de FIEL nada dice sobre la naturaleza del servicio a prestar (cada Municipio puede establecer pautas propias alrededor, obviamente, de los contenidos básicos comunes, etc. para el conjunto del país). Nos encontramos frente a un sistema con mayor cantidad de incógnitas que ecuaciones y, por lo tanto, indeterminado.

Además, la cantidad de escuelas y municipios induce a que se puedan presentar múltiples y distintas cantidades de requerimientos presupuestarios. Como el 70% sería financiado por el Estado Nacional y el 15% por el Provincial, **municipios con mayor capacidad institucional (para elaborar proyectos, etc.) y económica, recibirán un mayor aporte de los otros niveles de gobierno.** El resultado sería un mayor aporte por alumno para este tipo de localidades que para el resto. Independientemente de que, como se prevé en la propuesta, municipios con mayores desventajas socio económicas puedan llegar a percibir sumas adicionales compensatorias, no se logra comprender el aporte a la equidad de este potencial resultado de la reforma. Pues una cuestión es que el Municipio haga transferencias adicionales a las escuelas, y otra es que desde el propio Estado Nacional o Provincial se termine aportando una suma promedio mayor a los que tienen mejor desempeño institucional, social y económico.

Un ejemplo contribuirá a ilustrar este punto: a efectos de simplificar, supongamos que sólo hay dos municipios con igual cantidad de estudiantes (100 cada uno) y que, al momento del inicio de la reforma, tenían una igual asignación de recursos por alumno (\$10). Entonces, el gasto total en educación ascendía a \$1000 (100 alumnos X \$10).

Luego de la reforma, el Estado Nacional financiaría \$700 a cada uno (el 70%), la provincia \$150 y cada municipio otros \$150 (el 15% restante).

Sin embargo, uno de esos municipios goza de mayor bienestar e ingresos y decide duplicar su asignación. De ese modo, su nuevo gasto total se incrementa a \$300. Pero como los otros dos niveles deben mantener su participación en el financiamiento, también deben duplicar - proporcionalmente - su asignación. Como resultado de estos movimientos, el municipio más pobre continuará invirtiendo en su matrícula \$1000 (\$10 por alumno) y el más rico, \$2000 (\$20 por alumno).

Entonces, ya no sólo gozará de los beneficios derivados de su propia riqueza - punto éste fuertemente criticado de los esquemas de descentralización municipales - sino que será acreedor de un incremento de los recursos destinados a educación por parte de los gobiernos nacional y provincial que contribuirán, así, a profundizar las desigualdades.

2.2. Las escuelas inevitablemente pequeñas. FIEL reconoce la existencia de "establecimientos chicos porque atienden a poblaciones dispersas (escuelas rurales) o están localizadas en urbanizaciones menores." Por eso, señalan que "*su tamaño no es esperable que varíe y es menos dependiente de la calidad del servicio que proporcione*". Finalmente, para este tipo de colegios proponen que "*su mayor costo deberá compensarse de manera controlada por indicadores de rendimiento educacional*". Aún cuando apenas unos renglones más arriba se señala que la calidad del servicio no es la que está incidiendo en la cantidad de alumnos, FIEL sugiere un sistema de compensación que los vincula.

En otras palabras, se reconoce la inexistencia de causalidad *número de alumnos* → *calidad del servicio*, y sin embargo se **ata la cuantía de recursos al desempeño.**

Además, supongamos que se trata de una escuela de calidad media (ni baja ni alta) y, por lo tanto, la compensación también lo es. A pesar de ello, el dinero recibido no es suficiente para hacer frente a los costos medios. Entonces, si la escuela no se supera a sí misma, corre el riesgo de desaparecer por falta de recursos. Debemos recordar que se encuentra ubicada en un área de baja concentración poblacional y que, siguiendo esta lógica, es probable que deba trasladarse a los alumnos a otro establecimiento (eso, si los padres aceptan esa situación). Ahora bien, la posibilidad de que esta solución sea más

costosa que asignar esos recursos para mejorar su desempeño, o que se imposibilite por razones de distancia- tiempo, no se encuentra contemplada, por lo cual según parece, tampoco importa.

Menos aún, tampoco se prevé que la escuela a la que los chicos puedan llegar a ser trasladados sea una en que se logran cubrir los costos medios (hay mayor cantidad de alumnos pues la demanda es cautiva ya que se trata de un establecimiento ubicado en una localidad de mayor cantidad de habitantes) pero la calidad del servicio es inferior al establecimiento del que provenían. En este caso, obviamente, el cambio no habría sido para mejor.

2.3. Las escuelas chicas por ineficiencia. En cuanto a las escuelas que *“son chicas porque la calidad del servicio que prestan es malo y la población opta por otras instituciones dentro del sistema”*, indican que -y en esto reside la esencia y objetivo de la propuesta general- *“un monto de recursos menor estimularía para que mejore su calidad al enfrentarse a la competencia con el resto del sistema.”* Respecto de esta cuestión sobresalen dos interrogantes principales:

⇒ En primer lugar, **no se considera en ningún punto de la propuesta las dificultades que supone la transición de un sistema a otro.** Salvo que directamente no se desee recorrer un período previo de adaptación y sensibilización del nuevo mecanismo de financiamiento. Pues si ello fuera así, no se entiende por qué se debería castigar de un día para el otro a establecimientos que desde el poder central nunca recibieron señales en contrario sobre la pertinencia de su modo de funcionamiento. Si, por el contrario, es de esperar un período de transición, las preguntas y temas a resolver son lo suficientemente vastas como para omitirlos totalmente (¿cuánto duraría la transición? ¿cómo se trabajaría con las escuelas para lograr su adaptación?, etc.).

⇒ FIEL desconoce o bien no ha extraído ninguna lección de un fenómeno bien conocido y presente en nuestro país: el círculo vicioso de la pobreza. Si nos atenemos a la experiencia pasada (aunque para otro tipo de situaciones) lo único probable es que se estimulará la desaparición de escuelas.

Hay pocas cosas más difíciles que intentar explicar lo obvio: menos recursos monetarios impiden la obtención de más y mejores recursos humanos y materiales que, a su vez, como la eficiencia sólo puede o empeorar o, en el mejor de los casos, quedar igual, según la propuesta implicarán menos recursos monetarios y así sucesivamente.

Como lograría una escuela que ya se encontraba en problemas (cuando disponía de recursos) para superar esa situación pero, que ahora contaría con menos cantidad de dinero, es un punto que no se explica (porque no tiene explicación).

En lugar de asistir, capacitar, etc. a las escuelas para superar las dificultades optan, directamente, por *eliminarlas*. No obstante, esto último también es una ficción pues se trata de un sistema y los docentes y alumnos del establecimiento desaparecido serán transferidos a otra escuela y el problema continuará presente pues -demás está decir- se trata de la misma gente pero, ahora, en otro lugar.

Finalmente, a modo de síntesis, caben algunos interrogantes.

⇒ **Es el mercado el mejor asignador de los recursos?** Múltiples análisis económicos y de experiencias concretas cuestionan esta idea. Por ejemplo se sabe que con posterioridad a la 2a. Guerra Mundial, cinco países de los más subdesarrollados y más altos índices de pobreza hasta ese momento del mundo, hicieron un proceso acelerado de desarrollo capitalista, hasta convertirse en potencias mundiales: **la República de Corea, Singapur, Hong Kong, Malasia y Taiwán**. Esto fue el resultado de una fuerte presencia del Estado con políticas económicas y sociales estables, que fue causa y consecuencia, entre otras cosas, de un importante incremento del gasto educativo.

⇒ El primer rasgo común a estos casos es una fuerte intervención estatal mediante políticas de control de importaciones y fomento selectivo -con créditos y ventajas arancelarias- a las industrias de exportación, con un control estricto del cumplimiento de compromisos. En Corea y Taiwán hubo, previamente, reformas agrarias que liquidaron a las viejas clases terratenientes semi-feudales. ⇒ La segunda característica común a los países mencionados es la fuerte prioridad de la inversión en investigación y desarrollo tecnológico. ⇒ La tercera, es la **importancia de la inversión y el gasto en educación, incluida la formación de recursos humanos de alta calificación** para la moderna industria en expansión (Anglade y Fortín, 1987 y Naciones Unidas, 1992 y 1996). Por lo demás, los países desarrollados hicieron el proceso de expansión económica de posguerra

utilizando conjuntos coherentes y estables de políticas selectivas de crédito, protección de industrias estratégicas y promoción de exportaciones, así como políticas de inversión en investigación y desarrollo y educación.

⇒ **Son los agentes individuales realmente libres para la toma de decisiones respecto al sistema educativo?**

Se sabe desde hace mucho que el acceso a la información es sesgada según la situación social y el nivel educativo y cultural de cada persona. Por ejemplo, la sociología de la decisión electoral ha establecido que la información acerca de candidatos, cargos en disputa y programas covaría fuertemente con el nivel social y educativo de las personas. Ese sesgo aumenta decisivamente a medida que la información es más especializada y acotada, por un lado, y está menos disponible socialmente a través de los medios de comunicación y otros canales posibles, o sea que exige una búsqueda intencionada de información, por otro. Naturalmente, esta restricción en el acceso a la información para tomar decisiones pertinentes a los fines deseados opera en otros temas, por ejemplo la salud; a medida que aumenta el nivel educativo y cultural de las personas estas tienen, o pueden obtener, mejor información para elegir médicos, clínicas, etc. Dicho de otra manera, la información está segmentada, de acuerdo a los circuitos sociales por los que cada uno circula. Un obrero, o mucho menos un trabajador informal de una villa, no cuenta con la información acerca de la calidad de distintas escuelas de que dispone un universitario, un ejecutivo, etc. Y por otra parte, muy probablemente, no sabe cómo obtenerla.

Pero los sectores populares no cuentan normalmente con los recursos monetarios ni de tiempo para llevar sus hijos a escuelas alejadas de su barrio. Sus horarios son fijos, y no relativamente flexibles como lo son en muchos casos los de capas medias o altas; las mujeres no tienen empleadas domésticas y por lo tanto deben permanecer en la casa atendiendo a otros hijos, en tareas ligadas a la reproducción doméstica, o simplemente trabajan.

⇒ **Se puede afirmar que la ausencia estatal favorece siempre la calidad y la equidad?**

No hay argumento empírico que sostenga este supuesto. En Argentina, la pruebas de calidad dan algunos puntos de ventaja a la enseñanza privada, pero sería necesario comparar los resultados en poblaciones socialmente homogéneas, ya que se sabe, como la

propuesta de FIEL lo admite, que el background cultural de las familias es una variable decisiva en el rendimiento escolar.

⇒ **Los establecimientos tendrán otro objetivo que competir por subvenciones?**

La propuesta de FIEL se orienta puramente en términos de la competencia de las escuelas por la matrícula, **pero no hace depender los subsidios estatales a la demanda de los resultados de calidad de algún tipo de evaluación de la performance de las escuelas.** Por lo tanto, se instalan mecanismos de mercado **pero no se propone ningún sistema de premios y castigos por la eficiencia y la calidad.**

Lo cual se deduce de la cadena de supuestos de la teoría de la elección pública analizados en en Capítulo I: → i) El mercado es el mejor asignador de recursos. → ii) Todos los individuos se comportan racionalmente cuando eligen bienes públicos. → iii) La información pertinente para tomar decisiones está libremente disponible para todos. **Lo que está implícito es: no hace falta la evaluación de la performance de las escuelas, ya que el mercado no puede equivocarse.** Tales supuestos **no tienen, como hemos visto, soporte empírico alguno;** más bien, la información disponible de experiencias similares a la propuesta por FIEL es claramente contraria.

El resultado, esperado o no, de una política de subsidios a la demanda sería que las escuelas de buen nivel -privadas y públicas- atraigan sectores de capas medias y altas mientras que las ubicadas en sectores pobres tiendan a perder matrícula. Por otro lado, también se sabe que un factor decisivo en la performance escolar de los chicos es el origen social -el capital cultural familiar- y que el agrupamiento homogéneo de los alumnos según el nivel social de origen o, lo que es más o menos lo mismo, por rendimiento, iguala hacia abajo, y el heterogéneo hacia arriba, lo que aumenta la desigualdad en el acceso a los saberes socialmente significativos.

El sistema entonces en realidad proporcionaría libertad de elección a un **grupo de la población**, el que más recursos culturales y materiales posee, y sus consecuencias serían una mayor segmentación en la prestación educativa y un ensanchamiento de la brecha entre la calidad de las diversas escuelas, ya que las que pierden matrícula dispondrán de menores recursos para equipamiento, textos, materiales didácticos, etc. Mientras que aquellas más demandadas mejorarán la relación recursos/ alumnos, ya que probablemente no aumentarán sustantivamente su matrícula por encima de cierto límite, sino que

seleccionarán sus alumnos de acuerdo a su rendimiento anterior que, como vimos, está estrechamente relacionado con la situación social.

IV**DESCENTRALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y NUEVAS POLÍTICAS EN
EL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO**

El estudio del modelo de descentralización educacional implementado en Chile durante el gobierno militar resulta de interés por dos motivos. En primer término, por la amplia difusión que ha recibido en los últimos tiempos como modelo a seguir en la Argentina. En segundo término, porque más de una década de funcionamiento permite examinar los resultados principales de esta política.

1. LA POLITICA EDUCATIVA DEL REGIMEN MILITAR

Los orígenes de la descentralización del sistema escolar chileno se remontan a 1974 y significó un proceso de transformación que afectó al aparato administrativo, al sistema financiero y, en menor escala, al sistema curricular. Hasta ese momento, el sistema educativo estaba dirigido por el nivel central.

Los fundamentos del gobierno del General Pinochet para operar la reforma se basaban en que la **Administración local** posibilitaría un manejo más eficiente y más racional de los recursos destinados a los establecimientos y un mayor acercamiento entre la escuela y la comunidad (mayor participación de los padres en la escuela, más capacidad de las escuelas para responder a la demanda). Según Espínola (1994), paralelamente, había un **Objetivo implícito**: captar recursos privados para el sector y reducir el gasto público. También estaba el propósito de descomprimir las demandas docentes y la reducción de la participación estatal, para no entorpecer el libre funcionamiento del mercado, permitiendo una mayor participación del sector privado en beneficio de la competencia.

Este proceso de reforma respondía a tres cuestiones primordiales para el gobierno vigente en ese país en ese entonces. Estas son: el bajo nivel de aprendizaje, la administración ineficiente del sistema y el problema de la restricción presupuestaria que llevaba a una reducción de los recursos destinados a la educación. El de Chile es considerado un caso particular de descentralización y privatización del sistema educativo debido a las condiciones socio-políticas que imperaban en el país al momento de la reforma: un gobierno militar que controló sin dificultad la resistencia a la misma.

El proceso de descentralización empezó a discutirse en 1978 y se inició efectivamente en los primeros años de la década de los 80 por el mismo gobierno militar, en lo que constituye la primera etapa de la reforma, la que implicó la descentralización administrativa

y financiera. La segunda etapa, desarrollada a partir de 1990, fue realizada por un gobierno democrático que propició la descentralización pedagógica, priorizando -entre otras- políticas de equidad en la enseñanza, de mejora de la calidad de los procesos y de los resultados educativos, la estabilidad laboral y la participación de los padres.

1.1. MEDIDAS DE DESCENTRALIZACIÓN DESDE 1981

En materia de asignación de recursos, se reemplazó el subsidio a la oferta por un sistema de subsidio a la demanda **a entregar a los municipios, no a las escuelas**, en igualdad de condiciones para los establecimientos públicos y privados, el cual se calcula por alumno matriculado sobre la base de la asistencia mensual promedio. Asimismo se tuvo en cuenta una subvención complementaria por tipo y nivel educativo y localización geográfica de los establecimientos. Como se advierte, los fundamentos son los mismos que los que plantea la teoría de la elección pública y la propuesta de FIEL para Argentina.

Desde el punto de vista del régimen laboral de los docentes se indujo mediante el pago de una indemnización al personal docente para que optara por el régimen privado. Esta elección implicaba que comenzaban a regirse por la legislación laboral de empleados pertenecientes al sector privado y que las condiciones de trabajo y las remuneraciones quedaban sujetas a los requerimientos del establecimiento escolar en función de la oferta y la demanda. En consecuencia, todos los derechos conquistados durante décadas en materia de jornada laboral, licencias y remuneraciones, fueron reemplazados por una fuerte inestabilidad. Esta política de recursos humanos significó un profundo deterioro de los ingresos y del reconocimiento social y profesional de la labor docente. Como señala un informe de CEPAL (1995) **se estableció una competencia espuria basada en bajos salarios y no en mejores recursos humanos y esto indudablemente tuvo un impacto negativo sobre la calidad educativa con variaciones según el nivel.**

La descentralización administrativa y financiera consistió en: a) la invitación a participar a los empresarios privados de la educación y, b) la delegación a las municipalidades de la administración de los recursos fiscales asignados a las escuelas modificándose, en consecuencia, la modalidad de financiación. El proceso de traspaso de las escuelas públicas (nacionales) a los municipios y la creación de escuelas privadas subvencionadas por el Estado, se realizó en 5 años (1980-1986).

En la primera parte de la reforma se llevó a cabo la regionalización, creándose 13 Secretarías Regionales y 40 Departamentos Provinciales, estos últimos como organismos

intermedios entre el Ministerio de Educación (nacional) y las Escuelas y en coordinación con las Intendencias Regionales.

Se incentivó la creación de establecimientos particulares financiados por el Estado -el cual continuaba sufragando la totalidad de la educación gratuita- con el aporte de una suma fija por cada alumno que asistiera a los establecimientos subvencionados. Dicho subsidio sería utilizado en el pago de salarios y seguridad social, en los gastos corrientes y en la adquisición de materiales.

Desde el punto de vista organizativo:

1) la transferencia de los establecimientos escolares a las municipalidades⁽³⁵⁾, significó que **el Ministerio de Educación conservara las funciones normativas, curriculares y de evaluación del rendimiento a través de una prueba nacional, el sistema nacional de evaluación del rendimiento escolar (SIMCE), y además la provisión financiera.**

2) **Los municipios se hicieron cargo de la prestación teniendo atribuciones en materia de contratación y determinación de las remuneraciones docentes, mantenimiento de la infraestructura, y compra de material pedagógico.** Esta distribución de competencias llevó a que el Ministerio concentrara las funciones técnico pedagógicas y los municipios se limitaran a funciones administrativas: principalmente el control de las subvenciones y la relación con el personal pero sin atribuciones en materia pedagógica ni posibilidades de desarrollar estas capacidades.

Sintéticamente, las características principales de la reforma chilena consistieron en:

- Traspaso de establecimientos fiscales a los municipios para su administración.
- Incentivo a la creación de establecimientos particulares financiados por el Estado.
- El Estado continúa financiando la totalidad de la educación gratuita, aportando una subvención fija por cada alumno que asiste a los establecimientos subvencionados.
- El Estado mantuvo la facultad de definir las políticas educativas y de normar respecto al funcionamiento de la totalidad del sistema escolar.

³⁵ / Los establecimientos medios vocacionales fueron transferidos a corporaciones constituidas ad hoc por asociaciones empresarias.

→El Ministerio de Educación mantenía a través de Secretarías regionales y Direcciones provinciales el control sobre los aspectos financieros, relacionados con la asistencia de alumnos, y con la subvención a recibir; y sobre los aspectos técnicos, relacionados con los planes y programas de estudio, con el calendario escolar, con la evaluaciones y con la infraestructura.

→El nivel local -municipios y particulares subvencionados- se hace cargo de la administración de los recursos para la contratación de personal escolar, la manutención y reparación de los establecimientos y del perfeccionamiento de los profesores y directivos.

→El currículum continua siendo nacional, pero permite modificaciones en la aplicación y mecanismos de control, facilitando además la labor docente por tener la posibilidad de adaptar el currículum a los distintos tipos de demanda.

Con anterioridad a la reforma los recursos se distribuían a las escuelas de acuerdo al presupuesto que éstas presentaban anualmente ante el Ministerio de Educación. A partir de la reforma se asignó un suma fija por alumno que sería entregada a cada municipio regidor del establecimiento al que el alumno concurriera. Según Viola Espínola era una manera de incentivar la competencia entre las diferentes escuelas para poder captar la mayor cantidad de matrícula, lo que determinaría una mejora en la eficiencia organizativa y económica ya que *"el supuesto de base es que en un sistema plenamente competitivo las escuelas que ofrecen mejor calidad educacional son las que lograrán captar mayor cantidad de alumnos y por lo tanto de recursos"*. Esto, junto con la participación de los padres en las escuelas hacía suponer que se lograría una mejora en la calidad de la educación.

Sin embargo, debe destacarse que, en forma contraria a lo que usualmente se cree, el dinero no llega directamente desde el gobierno central a las escuelas. Este punto es medular ya que, como lo reciben los municipios, no necesariamente se debe cumplir el supuesto que dio origen a la reforma: la competencia entre las escuelas por mayor matrícula. En última instancia se podría llegar a manifestar entre municipios. Ahora bien, que esta circunstancia se verifique ya es más dudoso -tanto teórica como fácticamente- y depende de la voluntad de la demanda de trasladarse de un lugar a otro (es decir, que "vote con los pies").

Tanto los aspectos financieros -relacionados con la asistencia de alumnos y con la subvención a recibir- como los aspectos técnicos -planes y programas de estudio, calendario escolar, evaluaciones e infraestructura- fueron puestos bajo el control de las Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales. Municipios y particulares

subvencionados (nivel local) se harían cargo de la administración de los recursos para la contratación de personal escolar, del mantenimiento y reparación de los establecimientos y del perfeccionamiento de profesores y directivos.

En la medida en que este primer período de la reforma no contempló la descentralización pedagógica, el Estado mantuvo la facultad de definir las políticas educativas y de normar sobre el funcionamiento de todo el sistema escolar, el programa curricular continuó siendo nacional, si bien se admitieron modificaciones del mismo para adecuarlo a los diferentes tipos de demandas emanadas de municipios y escuelas.

1.2. PRINCIPALES EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

⇒ **CRECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PRIVADA.** Una de las consecuencias más importantes de la reforma chilena fue la **expansión de la prestación de servicios por parte de las instituciones privadas.** La municipalización, privatización y el sistema de subvenciones generaron en la educación pública chilena mecanismos de mercado en la distribución de la matrícula y en la regulación de la calidad de la educación: en sus comienzos, el sistema de subvenciones incentivó la participación del sector privado reflejándose esta situación tanto en un incremento de escuelas -que de 1.187 en 1980 pasaron a 1.984 en 1989- como en el incremento de la matrícula (de un 14% en 1980 pasó a un 30% en 1986). Por su parte, el sector municipal decreció de un 78,6% a un 63,1%.

Por una parte, muchas escuelas se vieron favorecidas por el sistema de incentivos debido a que sus costos eran inferiores a los de las escuelas públicas y porque el subsidio era mucho más alto que el que recibían hasta ese momento. Por otra parte, muchas familias optaron por la prestación privada motivados no sólo por las diferencias en la prestación del servicio educativo, sino por un imaginario de distinción social que sobrevaloraba la educación privada. Por primera vez, este nuevo sistema les permitía acceder a esta posibilidad. De atender al **21.4% de la matrícula, pasaron a cubrir el 42% de la demanda**, incremento que se debió a la fuerte presencia de las escuelas privadas subvencionadas, que de atender el 14% de la matrícula, llegaron al 32% (FIEL, 1996: 17).

En este sentido tuvo un fuerte peso el supuesto que los sectores privados son más eficientes que el Estado para administrar recursos y satisfacer las necesidades de los usuarios, que se suma al supuesto que el mercado es el ámbito propicio para la

competencia. En cuanto a los docentes, lograron la reducción del personal y la desarticulación de los gremios atomizando la demanda.

A partir de 1986 se detuvo la movilidad de la matrícula entre los diferentes sectores manteniéndose en un 30% para el privado subvencionado y 65% para el municipal.

⇒ **INESTABILIDAD PARA LOS DOCENTES Y DESCENSO EN LOS SALARIOS.**

El impacto de la descentralización sobre la situación laboral de los docentes durante el gobierno militar consistió en que la misma se vio perjudicada por la desarticulación de las organizaciones gremiales, lo que motivó la necesidad de cada docente de negociar en forma individual su contrato junto con su salario.

Entre 1981 y 1987, los contratos fueron regulados por el mercado. Debieron soportar la disminución del ingreso, despidos durante los períodos de vacaciones, la suspensión de contratos sin previo aviso y la exigencia de horas de trabajo que superaban las determinadas en los contratos.

A partir de marzo de 1988, a raíz de fuertes presiones, se restituyeron algunas de las garantías y seguridades con que contaban los docentes, como así también la determinación en 44 horas de trabajo semanal como máximo para un mismo empleador, si bien esto afectaba solamente a los docentes municipales.

En una estimación del Ministerio de Educación, se afirma que en 1987 el número de profesores despedidos era de 6.734. Empero, éste se incrementó en el sector subvencionado.

En relación a la participación de los padres en la nueva modalidad educativa resulta ilustrativo aludir al mensaje presidencial del 11 de septiembre de 1987: Espínola (1994) refiere que *"el Presidente Pinochet puso especial énfasis en que "hoy los padres de familia no solo tienen el poder de elegir el establecimiento educacional que estimen más conveniente para sus hijos, sino que, además, se les otorga la efectiva oportunidad de participar junto a las autoridades locales en este proceso". Respecto a la libertad de elección de las escuelas por parte de los padres -comenta la autora: ésta siempre existió en Chile, y su participación nunca pudo ser ejercida en el ámbito educativo durante el régimen militar por ser considerada como una amenaza al régimen".*

De manera similar puede ser retratada la participación de los gobiernos locales -a través de las organizaciones comunitarias como los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS)- que fue muy poco representativa debido a que las autoridades eran elegidas por el poder central por lo cual respondían a las necesidades de ésta y no a las de los ciudadanos.

Los alcaldes, encargados de la educación de su distrito, respondían directamente al presidente, lo que determinaba que las autoridades locales se encargaran del control de la educación sin permitir la participación directa de los padres de los educandos.

⇒ **HUBO DESCENSO EN EL GASTO PÚBLICO** La meta principal de la reforma educativa para el gobierno militar fue la reducción del gasto en este sector. Entre 1974 y 1987 la caída del gasto social por habitante en educación fue de más de un 10% comparado con cifras de 1970, con la única excepción de 1982, año en el que se pagó el mayor costo del proceso de descentralización. El único sector en el cual no se redujo el gasto si no que, por el contrario aumentó, fue en la educación parvularia.

Por otra parte, si bien se redujo con la implementación de la descentralización, el nivel del gasto de la administración central al finalizar el gobierno militar era igual al nivel anterior a la reforma.

La subvenciones cubrían prácticamente todos los gastos de los establecimientos, salarios, materiales educativos, mantenimiento de los edificios, servicios y otros, además de gastos administrativos de los municipios los cuales, desde 1987 participan en el 79% del gasto total del sistema.

La prioridad de las subvenciones estuvo dirigida a la enseñanza básica. En relación a la misma, se estableció que los montos de los subsidios variarían en función del nivel educativo, así, las subvenciones más bajas se otorgarían para educación básica de adultos y las más altas para la educación especial.

El monto asignado por alumno estuvo determinado por el costo fiscal real al inicio de la reforma, pero su magnitud disminuyó desde la crisis de 1982 hasta 1990 entre un 20 y un 30% comparado con el momento de su implementación. Los costos por alumno difieren entre aquellos establecimientos municipales que reciben aportes de sus comunas y los privados subvencionados, situación que determina que el costo sea mayor para estos últimos.

Al respecto, cabe señalar que desde el inicio de la reforma los gastos que debían afrontar las comunas eran superiores a los subsidios recibidos por lo cual debían cubrir con recursos propios la brecha. Esta situación, que generaba diferencias entre los municipios conforme a su capacidad de financiamiento, motivó la creación del Fondo Común Municipal con el fin de ayudar a las escuelas municipales con mayores problemas de financiamiento. Este Fondo está compuesto por un 60% del Impuesto Territorial, 50% del derecho por permiso de circulación de vehículos, un 45% de lo que recaude la municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia y de Las Condes por pago de las patentes municipales y de alcoholes, bebidas alcohólicas y vinagres, y el aporte fiscal que conceda para este efecto la ley de Presupuestos de la Nación.

Tal diferencia entre comunas pobres y ricas se manifestó no sólo en las condiciones edilicias, sino también en el gasto por alumno y las remuneraciones.

En relación al aporte financiero del sector privado a la educación -uno de los considerandos utilizados para la implementación de la reforma- no ha sido significativo, teniendo en cuenta que los propietarios de escuelas financiaron la construcción de sus establecimientos mediante las subvenciones fiscales, de suerte que bien podría catalogarse la actuación de los empresarios de la educación como la de administradores de los fondos fiscales.

De manera similar, se pensó que con la transferencia de establecimientos de enseñanza técnica al sector empresarial privado, se introducirían adelantos tecnológicos y se pondrían técnicos con conocimientos de última tecnología a disposición de los alumnos.

Finalmente, debido a que las subvenciones no cubren el total del gasto de los establecimientos, las familias contribuyen con aportes en dinero, trabajo o materiales, etc., pero los mismos no son de gran significación dentro de los recursos de las escuelas. Como efecto colateral, pero no por eso menos importante, estos aportes varían de acuerdo al nivel económico de cada familia, lo que determina que las escuelas seleccionen alumnos por su nivel económico evitando la entrada a niños de bajos ingresos.

El traspaso de las escuelas nacionales a los municipios y privados solamente implicó la transferencia de responsabilidades, siendo el gobierno central el que sigue aportando los recursos para el sistema educativo.

⇒ **SEGMENTACIÓN DEL SISTEMA.** El mecanismo de subvención en base a la asistencia promedio por alumno llevó a un complejo esfuerzo administrativo en los establecimientos, y **perjudicó a las comunas pobres** donde los factores exógenos como problemas de acceso a la escuela o requerimientos laborales en determinados períodos del año inciden en los niveles de presentismo escolar. Asimismo esto llevó a los municipios a destinar recursos propios para financiar el déficit generado por el retiro de las subvenciones (Brunner y Cox, 1995) ⁽³⁶⁾. Por otra parte, **las subvención diferenciada fue insuficiente para que tuviera un impacto positivo desde el punto de vista redistributivo.** La diferencia de costo no lograba ser cubierta por el adicional abonado a los establecimientos con población en riesgo, sumado al escaso presupuesto de los demandantes potenciales.

Las diferencias en la eficiencia y la calidad entre las escuelas pagas por un lado, y las municipales y privadas subvencionadas por otro en el nivel primario y medio genera una muy fuerte segmentación en el pasaje de un nivel al otro y a la Universidad: el 82% de la matrícula de los colegios municipales y el 58% de las privadas subvencionadas pertenecen a sectores de bajos ingresos. En 1990 el **porcentaje de matriculados en las universidades del quintil más pobre era del 9.1%, mientras que el del quintil más alto era del 38.1%; el porcentaje de acceso es notablemente superior para alumnos provenientes de establecimientos privados no subvencionados en contraste con los de colegios municipales o privados subvencionados** (Cox, 1995: 34).

⇒ **RELACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS IMPLEMENTADOS Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN**

A partir de 1982 se comienzan a realizar mediciones de rendimiento de los alumnos (PER-Programa de evaluación de rendimiento escolar- y SIMCE-Sistema de información y medición de la calidad de la educación-).

No es posible, al no contar con datos anteriores, verificar cambios en la calidad educativa con la implementación de la reforma.

³⁶ / A esto hay que agregar que el déficit municipal se agudizó por la desvalorización de las subvenciones que llegó a un 30% en 1990 y que afectó principalmente a las escuelas municipales. Las escuelas subvencionadas optaron por recortar los salarios docentes.

Los únicos datos que sí existían eran los de eficiencia interna, como tasa de repitencia, cantidad de años necesarios para completar el nivel básico y matrícula, y además datos estadísticos relacionados con la distribución de textos y materiales escolares, y del Programa de Alimentación Escolar.

La medición del tiempo promedio que tardaba un estudiante para completar los primeros cuatro años del nivel básico había arrojado una baja de 5.72 años en 1980 a 5.28 en 1989. El tiempo necesario para completar los 8 años de este mismo nivel se redujo de 12.17 años en 1985 a 10.63 en 1989, quedando determinada de esta manera una mayor eficiencia en el gasto por la disminución de los años que un alumno tarda en completar cada ciclo.

Las mediciones realizadas entre 1982 y 1984 por el PER y el SIMCE muestran que los resultados de pruebas de calidad para la enseñanza básica arrojaron entre el 50% y el 60% de respuestas correctas para los establecimientos subvencionados.

Al desagregar los datos de las pruebas de calidad por nivel socioeconómico se puede apreciar que entre los años 1982 y 1984 los estratos más altos han tenido una mejora en su rendimiento, obteniendo el mejor porcentaje en 1988. Sin embargo, para el año 1990 se registran en este mismo nivel los peores resultados de la década.

Para los niveles socioeconómicos más bajos los resultados siempre han ido empeorando con excepción del año 1984 en el cual se registró un pequeño aumento de los resultados de las pruebas de calidad.

La diferencia principal entre ambos estratos radica en los porcentajes obtenidos durante 1982, los cuales arribaron a un 72,4 % para el nivel más elevado y a un 48,7% para el nivel más bajo. En el año 1990 los resultados son de 61.0% y 37.4% respectivamente.

Para Espínola (1989) *"...las alarmantes diferencias de rendimientos según el nivel socioeconómico, demuestran que el mercado por sí solo es incapaz de responder a las demandas sociales por una mayor igualdad en la adquisición del saber escolar. Si bien la equidad no fue un objetivo de la reforma del gobierno militar, la significativa distancia entre lo que aprenden los niveles socioeconómicos más altos y los más bajos sin duda es un indicador de la baja eficiencia del sistema educativo en lo que respecta a la distribución del conocimiento."*

La gran mayoría de los estudiantes de niveles socioeconómicos elevados concurren a establecimientos privados y en menor medida a privados subvencionados. A medida que se baja de nivel socioeconómico aumenta la participación en los establecimientos privados subvencionados y al llegar a los niveles más bajos la mayoría de los estudiantes concurre a establecimientos municipales.

Los datos mencionados permiten determinar que parte de la diferencia en los resultados de las pruebas de calidad entre los diferentes sistemas educativos viene determinada por los diferentes grupos socio-económicos que los componen y no solamente por la calidad de la educación impartida.

Gran parte de la población de bajos ingresos pertenece al sector rural donde la mayoría de los establecimientos son municipales (85%).

Desde el punto de vista del impacto en materia de calidad y equidad los resultados de la prueba nacional (Véase cuadros I y II) muestran que **el rendimiento permanece estable y que se acentúan las diferencias según la condición socioeconómica de los alumnos, el tipo de escuela y el carácter rural o urbano de los establecimientos** (Espinola, 1993: 70-75). Las escuelas municipales son las que tienen los rendimientos más bajos, mientras que las escuelas subvencionadas poseen mejores resultados y una brecha menor según el nivel socio económico de los alumnos. Según Carciofi (1996), la brecha en términos de eficacia entre las escuelas privadas subvencionadas y las escuelas municipales estaría indicando variedades en la gestión y el impacto negativo por las distorsiones del sistema de incentivos. De modo diferente, Hopenyahan(1992) afirma que **la brecha de calidad entre los establecimientos muestra un corte socioeconómico que se visualiza en la variación de los resultados de las pruebas de evaluación entre las escuelas municipales clasificadas como de nivel socioeconómico alto y las de nivel socioeconómico bajo.**

Evidentemente, las diferencias de capital cultural y social con que los alumnos llegan a la escuela, junto a la aplicación de políticas homogéneas conlleva la profundización de las desigualdades sociales.

CUADRO I
RESULTADOS DE PRUEBAS DE CALIDAD EN CASTELLANO Y
MATEMÁTICA POR TIPO DE ESCUELA Y NIVEL SOCIOECONÓMICO
1990

TIPO DE ESCUELA	NSE	Castellano	Matemática
Municipal	Alto	59,4	56,7
	Medio	53,0	52,9
	Bajo	45,5	45,7
	Muy Bajo	38,6	39,6
Particular Subvencionada	Alto	62,7	62,2
	Medio	57,4	56,7
	Bajo	50,2	49,9
	Muy Bajo	36,6	37,6
Particular pagada	Alto	68,4	69,1
	Medio	65,6	65,0

Fuente: ESPÍNOLA (1993)

El cuadro tiene una particular importancia, porque cuestiona claramente los supuestos de la teoría de la elección pública y de la propuesta de FIEL. Es evidente el peso explicativo del nivel socioeconómico de la población. En el nivel *Muy Bajo* casi no hay diferencias, el resultado es 2% más alto en las escuelas Municipales. En el nivel *Bajo* las diferencias favorecen por poco a las particulares. En el *Medio*, tampoco hay diferencias muy significativas. Las escuelas Particulares Pagas sí tienen resultados significativamente mejores que las municipales, pero sólo un poco mejores que las Particulares Subvencionadas. Por lo demás en estas sólo hay niveles alto y medio.

CUADRO II
RESULTADOS DE PRUEBAS DE CALIDAD EN CASTELLANO Y
MATEMÁTICA POR TIPO DE ESCUELA Y NSE (1988)

Solamente escuelas rurales

NSE	MUNICIPAL	PARTICULAR SUBVENCIONAD A
	Puntaje	Puntaje
Medio	55,9	61,9
Bajo	45,8	49,3
Muy Bajo	43,0	38,8
PROMEDIO	48.2	50.0

Fuente: ESPÍNOLA (1993)

Básicamente los resultados implican las mismas conclusiones que para el cuadro anterior. En el nivel *Muy Bajo* las Municipales obtienen mejores resultados que las Particulares Subvencionadas. En el nivel *Bajo* las diferencias son escasas a favor de estas últimas; y en el *Medio* las diferencias son mayores. Respecto de este tipo de escuelas, las municipales igualan oportunidades para los sectores de ingresos muy bajos.

Todo lo cual contradice el supuesto de que la enseñanza pública tiene siempre peores resultados que las particulares y reafirma lo señalado más arriba, en el sentido del fuerte peso explicativo del origen social de los alumnos.

⇒ LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN EDUCATIVA EN CHILE NO MEJORÓ LA CAPACIDAD DE DECISIÓN AL NIVEL DE LAS ESCUELAS, a diferencia de lo que supone la teoría de la decisión pública en general, y la propuesta de FIEL en particular.

Cuadro III
INFLUENCIA DE DIRECTORES DE ESCUELA EN LAS DECISIONES

TIPO DE DECISIÓN	1	2	3	4	5	6
	NINGUN A	POCA	1+2	MUCH A	N/C	TOTAL
CONTRATACIONES	45	47	92	2	6	100
DESPIDOS	62	28	90	8	11	100
SUELDOS	85	8	93	2	6	100
INCENTIVOS	74	11	85	2	13	100
PRESUPUESTO	66	25	91	2	8	100

Fuente: Tomado de Carciofi (1996: 107)

Como ha ocurrido en otros procesos de descentralización la **capacidad decisional del Ministerio Nacional se desplazó a los Municipios, pero no a las escuelas.**

⇒ **SEGMENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN.** A fin de brindar información a los padres para la toma de decisiones sobre que escuela a elegir para sus hijos, se implementó el SIMCE⁽³⁷⁾, sin embargo no siempre se utilizó con este propósito. En numerosas oportunidades los establecimientos, a los que llegaban los resultados, retenían la información para evitar que los padres retiraran a sus hijos de las escuelas. Por otra parte, la **ineficiencia de la burocracia del Ministerio de Educación fue reemplazada por la ineficiencia de las burocracias locales.**

Otros datos relevantes de la experiencia chilena son los siguientes:

³⁷ / Las pruebas eran de lengua y matemática y estaban destinadas a los alumnos de cuarto y octavo básico

⇒ La cobertura en la enseñanza primaria **descendió entre 1981 y 1990** del 95.2% al 91.3% , mientras que en la enseñanza media aumentó del 65% al 80%. (Brunner y Cox, 1995)

⇒ Ocho años después de iniciada la municipalización, **la ineficiencia del sistema era comparativamente alta**: la repetición, 12,2%; la deserción para el 8° Año, el 8%; un quinto de la matrícula repetía dos o más veces; en las escuelas municipales el promedio para completar los 8 años era de 12,4 años, contra 8,8 en las Particulares Pagas, estos es, había una fuerte diferenciación; las pruebas de calidad, en 1990, daban promedios del orden del 60% en 4° Año y del 53% en 8°, contra un nivel deseado de 80% (UNESCO/OREALC, 1991, cit. en Brunner y Cox, 1995).

⇒ **En la Enseñanza Media los resultados fueron aún peores**. El promedio de respuestas correctas en la orientación humanística y técnico-profesional en los grados 9°, 10 y 11 es de poco más del 50% en los establecimientos privados pagados (8.8% de la matrícula) y entre el 39% y el 48% en el sistema de financiamiento estatal. En Matemáticas los resultados son todavía peores: los colegios privados pagos obtienen un 40% de resultados correctos y entre los de financiamiento público, entre 20% y 29%. La tasa de repitencia era del 13% en 1989 (Brunner y Cox, 1995:109).

⇒ Por otra parte, **sólida evidencia empírica muestra lo falso del supuesto de elección racional informada de la teoría de la elección pública**. Las escuelas municipales deben necesariamente admitir toda la matrícula que demanda un lugar. En las particulares subvencionadas un tercio de los alumnos dieron examen de ingreso, y según calificados informantes (Carciofi, 1996: 114) se desecha a los alumnos con problemas. Como se sabe la igualación hacia arriba mejora el rendimiento de los chicos con handicap cultural y la igualación hacia abajo lo empeora; este es un importante factor de desigualdad de oportunidades educativas, es decir de segmentación del sistema. En síntesis como se ha señalado (Carciofi, 1996:114), *“hay asociación (estadística) entre los resultados obtenidos por los colegios, la condición socioeconómica de los estudiantes y los requisitos de ingresos que establecen los colegios”*.

En síntesis, durante el período 1974-1990 la política educativa se basó en tres tipos de medidas⁽³⁸⁾:

37/ Entre otras fuentes bibliográficas lo siguiente se basa en información brindada a consultores del PECSE por expertos del Ministerio de Educación de Chile, especialmente -pero no solo- del

- 1- Descentralización administrativa
- 2- Financiamiento vía subvención por alumno
- 3- Flexibilización curricular

- ⇒ Si bien la aplicación de estas medidas sirvió para mejorar la eficiencia administrativa, no pudo solucionar los problemas de calidad pedagógica y de equidad.
- ⇒ El principal factor de ajuste para la reducción del gasto fueron los docentes cuyo salario disminuyó en un 3% anual para el personal de dirección y un 6%, también anual, para los docentes frente a alumnos.
- ⇒ Los gastos de la administración central no pudieron ser reducidos.
- ⇒ No se logró captar recursos del sector privado en la medida esperada.
- ⇒ El aporte realizado por las municipalidades fue entre un 2% y un 7% del gasto escolar.
- ⇒ La segmentación del sistema no disminuyó ni mejoró la calidad de la educación para los sectores y regiones pobres.

En cuanto a los resultados de la administración local en la relación costo-efectividad, podemos decir que los resultados determinan una gestión eficiente, si se tiene en cuenta que en los últimos años los recursos fueron disminuyendo y la matrícula media tuvo un crecimiento significativo. Pero no pudieron asegurar la igualdad en la equidad y la calidad educativa entre los diferentes niveles socioeconómicos.

Con todo, la descentralización administrativa, la competencia entre las escuelas y la flexibilidad curricular han creado las condiciones para una gestión administrativa más eficiente y para una participación más activa de los padres.

En suma, la descentralización educacional que se llevó a cabo en Chile basada en un esquema de libre mercado y municipalización de la prestación significó **la profundización de las desigualdades entre escuelas, entre grupos socioeconómicos y entre regiones**. Por otra parte, se llevó a cabo en el marco de uno de los regímenes autoritarios más prolongados del cono sur. En ninguna de las etapas de formulación e implementación de la política se fomentó la participación real de los principales interesados. De esta manera, se

Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (MECE) que coordina Cristian Cox, a quienes agradecemos sinceramente su tiempo y dedicación. Naturalmente las opiniones vertidas son responsabilidad de los autores.

ponen en duda aquellas proposiciones que afirman que todo proceso de descentralización conlleva a una mayor participación de los actores involucrados y a la democratización. Por otra parte, significó el deterioro de las condiciones laborales de los docentes y, en numerosas oportunidades, los mecanismos clientelares primaron en la designación de los docentes por sobre los requerimientos de mérito profesional.

Ninguno de los supuestos teóricos en que se basan las propuestas de subsidio a la demanda se cumplieron, en particular el de que el mercado es el mejor asignador de recursos, genera alta eficiencia y mejora la calidad.

3. LA POLÍTICA EDUCATIVA DESDE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA

Finalmente cabe señalar que, ante la herencia recibida, esta política educativa comenzó a ser objeto de reformulación a partir de la asunción de Aylwin en 1990.

El propósito es el mejoramiento de la calidad y de la equidad sobre la base de un sistema mixto reformulando la relación público/privado y el rol del Estado en materia educativa, aunque sin cambiar los lineamientos de la reforma pinochetista en términos de la responsabilidad de los municipios en la prestación del servicio. No se desecharon los mecanismos del mercado como la competencia entre las escuelas por la matrícula, pero tampoco se consideró apropiado prescindir de la intervención estatal en beneficio de la autorregulación del mercado. Al respecto Brunner y Cox (1995: 140) afirman que la intención es la construcción de un nuevo paradigma que tome elementos del modelo neoliberal y del modelo de centralización que priorizaba la extensión del derecho a la educación pero que relegaba la cuestión de la calidad y relevancia del conocimiento

Para tal fin se han **implementado políticas diferenciadas para atender a los problemas específicos de cada nivel educativo.**

- ⇒ Se establecieron políticas con el objetivo de aumentar la cobertura y mejorar la oferta educativa en el nivel preescolar.
- ⇒ Hacia 1995 los planes en infraestructura preveían reparaciones en el 47% de las escuelas y se distribuyeron 3 libros por cada chico de primer a cuarto grado y cuatro por chico de quinto a octavo.

- ⇒ En el nivel de educación primaria se establecieron programas focalizados para atender a los sectores de menores ingresos. En el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación (MECE), el Programa 900 Escuelas, por ejemplo, **asigna recursos especiales a los establecimientos rurales, y a aquellos con menores rendimientos en las pruebas de evaluación.**
- ⇒ Para el mejoramiento de la calidad se implementó el proyecto de mejoramiento educativo destinado a **financiar propuestas innovadoras presentadas por los establecimientos escolares.** No obstante, las diferentes capacidades de gestión han llevado a que se reproduzcan las inequidades del sistema.
- ⇒ En cuanto al subsidio, se incrementó el monto y se modificó la base mensual por una trimestral para otorgar más estabilidad y permitir a las escuelas planificar sus actividades.
- ⇒ Con relación a la situación laboral de los docentes se incrementó el salario de los docentes municipales y se sancionó un estatuto docente que **reconoce los años de servicio pero por sobre todo el perfeccionamiento.** Se fomentó, además, la participación mediante consejos de profesores con atribuciones en cuestiones técnico pedagógicas.
- ⇒ En el nivel secundario, luego de una etapa de debate y formulación de una política consensuada entre los principales actores del sistema, el énfasis se ha puesto en el **mejoramiento de los contenidos curriculares y de la enseñanza en los institutos de formación docente.**

Estas políticas, administradas y ejecutadas por el Ministerio de Educación **mediante un incremento sustancial de los recursos para la educación,** procuran mejorar la calidad, la eficiencia, la eficacia y la equidad, de modo de corregir las distorsiones en esos ámbitos que ya existían antes de 1980 y que fueron profundizadas por el proceso de municipalización.

V

CONCLUSIONES

Si se examina el itinerario teórico de las propuestas actuales de *voucher* y municipalización, se encuentra que las mismas tienen dos grandes vertientes. La primera es el análisis economicista -porque utiliza únicamente las categorías y conceptos básicos de la economía- de las relaciones no económicas, especialmente las políticas (la teoría de la elección pública), del cual se deriva en otro nivel de análisis (el de la elección de los bienes públicos) la propuesta del *voucher* para la educación. Como vimos, implica la transferencia de un análisis basado en el supuesto de un mercado de competencia perfecta a la educación. Las dificultades e insuficiencias de la teoría de la "public choice" ya fueron examinadas en el Capítulo I.

La segunda vertiente es la que podría denominarse la propuesta de *descentralización total*, que aparece a partir de los 70' en algunos países europeos como España y Francia, y se implanta rápidamente en América Latina. La preocupación inicial (Borja, 1987) remite a la potenciación de la democracia a través del fortalecimiento de la participación ciudadana en las estructuras políticas locales o provinciales, una vez que se ha transferido capacidad de decisión antes ejercida por el nivel nacional, así como la justicia social y el desarrollo local. Se supone que salvo algunas pocas funciones del Estado (la Defensa y la Seguridad Nacional por ejemplo) todo podría descentralizarse, ya que esta mejoraría la participación ciudadana y la eficiencia, abatiría costos del Estado, reduciría el poder de la burocracia central disminuyendo sus costos, y redistribuiría recursos. También se postula que la descentralización debería llegar al nivel político- institucional más desagregado que exista.

Es útil mencionar que la vertiginosa adopción en América Latina de la propuesta de *descentralización total*, que se discute enseguida, forma parte de una antigua historia de trasplantes acríticos de experiencias más o menos exitosas en ciertos peculiares contextos nacionales y temporales, a otros muy distintos. Al respecto podría mencionarse entre otros (De Mattos, 1989): i) La experiencia del desarrollo de la Cuenca del Río Tennessee en Estados Unidos se aplicó indiscriminadamente durante dos décadas a todas las experiencias latinoamericanas de desarrollo en las cuales hubiera alguna cuenca hidrográfica, sin tener en cuenta las condiciones económicas, sociales y políticas en las cuales la misma había funcionado: las políticas sociales y económicas del Presidente Roosevelt para salir de la depresión de los 30'; ii) El modelo de Desarrollo Rural Integrado, que fue decisivo en el proceso de desarrollo económico-social de Israel, con todas la especificidades de todo tipo que tuvo, entre otros la necesidad de conformar un nuevo Estado nacional y el alto nivel educativo y cultural de la población que se implantaba en nuevos espacios, fue adoptado

prácticamente sin modificación alguna por los países latinoamericanos y los organismos de financiamiento internacional como panacea para la pobreza rural latinoamericana; iii) Lo mismo pasó con la teoría de los polos de crecimiento y las propuestas de regionalización. Quizás, el caso más lamentable por sus efectos socio-económicos, es el de las recomendaciones de políticas de ajuste macroeconómicos del FMI en países latinoamericanos y africanos durante los '80, sin considerar las especificidades regionales que impedían el trasplante de modelos -probablemente válidos para los países centrales- a otros sistemas económicos. La consecuencia ha sido la de un período de estancamiento y recesión que derivó en lo que dio en llamarse "la década perdida".

El fracaso de estas experiencias, que implicaron fortunas para los países y los organismos internacionales de crédito, muestra la evidente necesidad de reflexionar acerca de las condicionantes nacionales para el éxito de modelos exitosos en otras circunstancias y latitudes⁽³⁹⁾.

La propuesta de **descentralización total** fue, en definitiva, una reacción contra la sobredimensión en el tamaño y las funciones del Estado central y las dificultades para una participación ciudadana plena. Vale la pena analizar brevemente esta propuesta ya que es un punto de apoyo capital de las propuestas de municipalización.

El problema es que el planteo identificó correctamente hechos notorios (sobredimensión estatal, ineficiencia, altos costos, poca participación ciudadana) pero no sus causas.

Tal como está siendo propuesta o implementada en gran parte de los países de América Latina, la principal estrategia para la reforma descentralizadora del Estado consiste en la reducción de su tamaño, sus roles de empresario y de prestación de servicios, así como de sus funciones de regulación y orientación. La dificultad radica en que la misma confunde dos niveles totalmente distintos de "estatalidad". El primero refiere a lo que podría ser sintetizado como la hiperdimensión burocrática: muchos más funcionarios que los necesarios, clientelismo, ineficiencia, corrupción, lentitud, opacidad, carácter indiscriminadamente subsidiador del Estado, amplitud del sector empresarial público, etc.

^{39/} Por ejemplo la propuesta de *descentralización total* generada en España se ubicaba en el proceso de reestructuración del Estado posfranquista, autoritariamente centralizado y que había controlado *manu militari* las especificidades regionales y provinciales.

El segundo, consiste en el papel regulador y orientador, planificador del Estado (Cosse, 1994).

De tal modo por lo general cuando se habla de "reforma del Estado" se alude indistinta y ambiguamente al tamaño y a las funciones. La estrategia de reducir la hiperdimensión estatal está a menudo articulada a la desvalorización del papel regulador y orientador del Estado, y a la valoración del mercado como organizador del desarrollo. Explícita o más a menudo implícitamente, subyace la concepción de que la crisis fiscal que recorre el mundo es atribuible básicamente a que el Estado está sobrecargado por un espiral estructuralmente ascendente de demandas imposibles de satisfacer que llevan, tarde o temprano, a una situación de ingobernabilidad. Por lo tanto, la única y suficiente solución sería achicar el Estado, descentralizar y privatizar los servicios públicos.

Lo primero a señalar es que a menudo -aún en trabajos académicos valiosos- al analizar las razones del fracaso en el largo plazo de la capacidad de reproducción expansiva del Estado de Bienestar, se anota como una de las razones centrales todos los vicios antes mencionados -y otros- de la burocracia pública. Sin embargo, parece necesario distinguir dos niveles de tal cuestión. Por cierto, se sabe que las organizaciones complejas, y especialmente las organizaciones públicas, tienden a garantizar su reproducción, si es preciso, definiendo nuevos fines institucionales o reformulando los que le son dados desde los niveles políticos de decisión. También se sabe que la burocracia pública tiende a estructurar un conjunto de mecanismos de autoprotección entre los cuales la complejidad de los procedimientos y la opacidad de la información que maneja tienen una gran importancia (Oszlak, 1984, Crozier y Friedberg, 1990). Finalmente, se han registrado múltiples situaciones en las cuales las organizaciones burocráticas o técnicas tienen fuertes restricciones para adaptarse a cambios en las políticas por el efecto de arrastre de lógicas y culturas institucionales construidas históricamente. Todo esto es cierto.

Pero sería erróneo adjudicar los problemas del aparato estatal sólo a la dimensión explicativa mencionada. Esa aproximación implica eximir al sistema político de la responsabilidad por tales males. **Por el contrario** - y es muy relevante que rara vez aparezca mencionado- **buena y decisiva parte de esos problemas pueden ser imputados a lo que el sistema político hizo y hace, en muchos casos, de la administración pública.** Por ejemplo el gigantismo de la planta de funcionarios estatales se debe fundamentalmente a que los gobiernos usaron la administración pública para dar empleo que no era generado por el sistema productivo y además ese uso se hizo en el marco de estrategias clientelares de reproducción política. La ineficiencia del Estado puede asociarse sin dificultades a

distintos factores que operan en niveles diversos. La ineficiencia de las empresas públicas puede imputarse entre otras cosas a la política de tarifas subsidiadas -para los trabajadores y las empresas- que volvió inviables políticas de mantenimiento razonables y de reinversión tecnológica⁽⁴⁰⁾.

Por lo tanto el sistema político tiende muchas veces a introducir factores de irracionalidad en las organizaciones públicas. En gran parte, la administración pública es - y probablemente continuará siendo - el resultado de lo que el sistema político hizo y hace de ella, además de otros factores históricos. Por lo tanto, no se trata de una tendencia "natural" del Estado al crecimiento, la ineficiencia y la burocratización, sino de las complejas conexiones entre sistema político y aparato estatal.

Por otra parte, es evidente que un proceso de reestructuración de la organización político-jurídica del Estado no afecta por sí misma la constelación de intereses y desigualdades pre-existentes, que tienen estrategias y racionalidades diferentes y a menudo contradictorias (de Mattos, op.cit. y Crozier, 1979).

Desde esta perspectiva, no todo va mejor, necesariamente, con la descentralización. Por ejemplo si un sistema político provincial o municipal opera en condiciones de caudillismo, políticas clientelares y particularismo, la descentralización no mejorará la participación ciudadana ni evitará el crecimiento burocrático por encima de las necesidades; la gestión pública no se tecnificará ni se modernizará si cuando hay recambio en los cargos políticos se produce el conocido proceso de "tierra arrasada" de los técnicos, profesionales y expertos, tan frecuente en América Latina. Por ejemplo los casos cruciales de Estados Unidos, Japón, Suecia y Francia muestran que para que la descentralización opere positivamente son necesarios otros factores adicionales (Cf Crozier, 1988).

Ahora bien, otro problema que se plantea con la propuesta de *descentralización total*, que en el caso de la educación refiere a la *municipalización combinada con el voucher*, es el de la equidad, que remite al tema -sustantivo- de las funciones del Estado, por un lado, y lo

^{40/} En Argentina, algunos actores privados recientemente han reivindicado el papel de ciertos organismos públicos, por ejemplo Fedecámaras (pequeñas y medianas industrias), refiriéndose a los que presionaban para la privatización del Banco de la Provincia de Buenos Aires: "*esos sectores no advierten que en un mercado totalmente desregulado esa entidad demostró mejor capacidad y eficiencia en las distintas actividades que muchos bancos privados e incluso extranjeros*". Conceptos similares expresaron la Unión Industrial Argentina y la Confederación General Económica.. "La Prensa", 25 de marzo de 1997, p.7.

que se puede esperar de las relaciones de mercado como mecanismo central de asignación de recursos, por otro.

En este sentido, el resultado del análisis hecho en este trabajo muestra, creemos que sin duda alguna, que los efectos esperables al nivel de un examen teórico de las propuestas de "libre elección de la escuela" y de municipalización, de mantención o incluso empeoramiento de las ineficiencias y de las inequidades, se verifican en los análisis empíricos de las experiencias realizadas.

Estas experiencias en el ámbito educativo apuntan a que **primero, muchas personas no tienen acceso igualitario a la información necesaria para tomar decisiones óptimas**, lo cual es un punto pacíficamente aceptado en la ciencia política y en los análisis sociológicos de los comportamientos sociales. **Segundo, es evidente que si no hay una intervención compensatoria del Estado, los mecanismos de segmentación social actúan incrementando la brecha entre los sectores sociales.** Con lo cual, la estratificación sigue siendo por los ingresos o la situación social de las personas, y no meritocrática-institucional.

En este sentido, no habría que confundir la responsabilidad de la prestación de los servicios educativos, con la responsabilidad del funcionamiento del sistema en su conjunto -y las instancias estatales (provinciales, municipales) que participan o debieran participar en la misma de acuerdo a la organización político-jurídica de cada país- y los mecanismos de asignación de recursos.

Por otra parte, si se analiza la relación entre desarrollo económico-social y educación, se encuentra que aquellos países que han hecho un acelerado proceso de avance al respecto en la posguerra, como los llamados tigres asiáticos, para no mencionar los de alto desarrollo, han hecho una fuerte inversión educativa durante períodos prolongados, y han establecido explícitas políticas educativas orientadas a igualar las oportunidades de los alumnos y a mejorar la eficiencia y la calidad del sistema (NNUU, 1992 y 1996).

El análisis realizado sugiere que es un error pensar que la renuncia del Estado a sus funciones de evaluación, planificación y formulación de políticas, combinada con la **preeminencia** de mecanismos de mercado en la asignación de recursos, pueda ser una solución para la eficiencia, la calidad y la equidad del sistema educativo. Por el contrario, esa combinación no ha hecho más que emporar la situación. La experiencia internacional muestra, por otro lado, que es posible una estrategia altamente exitosa en la cual el Estado Nacional establece objetivos y políticas sustantivas y compensatorias, manteniendo funciones de evaluación y orientación.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALVAREZ, Edgardo, "Problemas para impulsar el mejoramiento educativo en el municipio: lecciones desde la Pintana", *Serie Políticas Sociales*, N°11, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1995.
- ANGLADE, C. Y FORTÍN, C., "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina", *Revista de CEPAL*, N° 31, Santiago, 1983.
- AOKI, M. Y FEINER, S. (1996): "The Economics of market choice an at-risk students", en *Assessing Educational Practices. The Contribution of Economics*, W. Becker y W. Baumol (compil.), Cambridge, Massachusetts. MIT Press.
- AYLWIN AZOCAR, Arturo: "Relaciones entre los Niveles Regional y Municipal". Desafíos para el Fortalecimiento Municipal - Corporación de Promoción Universitaria (CPU). 1995.
- BAEZA, Rodrigo: "Los Ingresos Municipales". Serie de Estudios Municipales 1. Programa de Capacitación en Políticas Sociales - CPU. 1995.
- BARRY, Brian, *Los sociólogos, los economistas y la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974
- BORJA, J., "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de las descentralización del Estado", BORJA y otros, *Descentralización del estado, movimiento social y gestión local.*, Santiago, FLACSO, 1987.
- BROWN, FRANK (1995): "Privatization of public education: Theories and concepts", en *Education and Urban Society*, Vol.27, N° 2. California. R. Hunter y F. Brown (Ed.).
- BRUNNER, J. J. y COX, C., "Dinámica de transformación en el sistema educacional de Chile", PURYEAR, J y BRUNNER, J.J. (edit), en *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas*, vol. II, OEA, 1995
- BUCHANAN, J. M. , *Liberty, market and state*, Brington: Wheastheaf Boolks, 1986,

BUCHANAN, J.M., y TULLOCK, Gordon, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Buenos Aires, Planeta-Agostini, 1993.

CARCIOFI, Ricardo(coord), *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*, Santiago de Chile, ONU-CEPAL, 1996.

CEPAL, "La educación en la actual inflexión del desarrollo: visión regional y visión nacional", *Serie Políticas Sociales*, N° 8, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, abril 1995.

CHUBB, H. y MOE, T.: *Politics, Markets and America's schools*. Washington D.C.: Brookings Institution. 1990.

COOKSON, PETER W. JR.: *School choice: The struggle for the soul of american education*. Yale University Press. 1994

COSSE, G., "Estado, democracia y mercado en América Latina", en: *Realidad Económica*, n° 127, Buenos Aires, 1994.

COX, Cristián, "Calidad y equidad: ejes de la reforma de la educación media en Chile", *Serie Políticas Sociales*, N°8, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, abril 1995.

COX, C., y OTROS, *Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, No.8, 1995.

CROZIER, M. Y E. FRIEDBERG (1990). *El actor y el sistema*, Buenos Aires, Alianza.

CROZIER, M., *Cómo reformar al Estado*, México, FCE, 1988.

CROZIER, M., *On ne change pas la société par décret*, París, Lafont, 1979.

De MATTOS, C., La descentralización ¿una nueva panacea enfrentar el subdesarrollo regional?. *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 26, N°74, abril de 1989.

DOWNS, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973, 1ra edición 1957.

ESPINOLA, Viola: "Descentralización del Sistema Escolar en Chile". 1991.

ESPINOLA, Viola, *La descentralización educativa en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización*, ponencia presentada en el Seminario Internacional Desconcentración y descentralización de la educación, Asunción, 1993

FELS, R. (1996): "Making U.S. schools competitive" en *Assessing Educational Practices. The Contribution of Economics*, W. Becker y W. Baumol (compil.). Cambridge, Massachusetts. MIT Press.

FIEL y CEA, *Descentralización de la escuela primaria y media. Una propuesta de reforma*, Buenos Aires, 1993.

FRIEDMAN, M.: *Capitalism and freedom*. University of Chicago Press. 1962.

HARGREAVES HEAP, Shaun, y otros, *The Theory of choice. A critical guide*, Oxford, Blackwell, 1994.

HENRIQUEZ GUAJARDO, Pedro: "El Sistema de Subvenciones Vigente en Chile". *Innovaciones en la Gestión Educativa*. UNESCO/OREALC. 1995.

HIRSCHMAN, A.: *Exit, voice and loyalty*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. 1972.

HOPENHAYN, Martín, *El desafío educativo: en busca de la equidad perdida*, CEPAL, Documento de Sala, Seminario-taller Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa, Santiago de Chile, 1996.

JOHNES, Geraint, *Capital Humano, rendimiento educativo y mercado de trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.

MALDONADO, Victor: "Generación y Competencia de los Organos de la Municipalidad". *Desafíos para el Fortalecimiento Municipal - Corporación de Promoción Universitaria (CPU)*. 1995.

NACIONES UNIDAS, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1992.

NACIONES UNIDAS, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1996

OSZLAK, O. *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1984

RUFIAN, Dolores: "Gestión Municipal Descentralizada". Serie de Estudios Municipales 1. Programa de Capacitación en Políticas Sociales - CPU. 1995.

SAMUELSON, P., y NORDHAUS, W., *Economía*, Buenos Aires, Mac Graw Hill, Buenos Aires, 1993.

SARTORI, G., *Elementos de teoría política*. Alianza Singular, Buenos Aires.,1992.

SIMON, Herbert A., *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Madrid, Aguilar, 1970,

Smith, K. y Meier, K: *The case against school choice: Politics, Markets, and Fools*. New York. M.E.Sharp,1995

UDEHN, Lars, *The limits of public choice, a sociological critique of the economic theory of politics*, New York, Routledge, 1996

UNESCO, *World Education Report*, UNESCO Publishing, 1993

VAN GENDT, MARINUS C.E: *The voucher concept and the publicness of basic education*. Amsterdam. Kris Repro Meppel, 1980.

WELLS, AMY S.: *Time to choose: America at the crossroads of school choice policy*. Nueva York. Hill and Wang Ed.,1993.

ZYMELMAN, MANUEL: *Financing and efficiency in education. Reference for Administration and Policy making*. Boston. The Nimrod Press, 1973.