

CARTA ECONOMICA

Fortalecimiento de la Educación Privada

Introducción

Sólo saldremos de la pobreza con crecimiento económico. Para que éste se dé es necesaria la inversión productiva y la creación de empleo. El reto en los próximos años es mejorar la productividad de los guatemaltecos, lo que no sucederá sin el fortalecimiento del capital humano; es decir, de la capacidad y habilidades de las personas. La educación juega un papel muy importante en la estrategia para alcanzar el desarrollo, y a pesar de que muchos son conscientes de ello en Guatemala todavía tres de cada diez niños no asisten a la escuela. Como consecuencia, el círculo vicioso de la pobreza persiste generación tras generación.

¿Qué puede hacer el Estado para promover la educación? ¿Es su responsabilidad proporcionar servicios educativos? ¿Cómo se puede lograr que la mayor parte de los niños tengan acceso al menos a la educación primaria? Las respuestas están relacionadas con el rol del Estado. Durante las décadas anteriores se pensaba que era necesario crear escuelas estatales para que todos los niños pudieran asistir a clases, pero no se tuvo éxito. Hoy, en cambio, se reconoce que puede ser función del Estado financiar la educación de los más pobres, pero eso no significa la prestación directa de los servicios educativos, los cuales pueden ser brindados mejor por entidades privadas. El rol subsidiario del Estado debe orientarse hacia una función facilitadora y de apoyo a las mismas.

Actualmente las entidades educativas privadas o colegios particulares enfrentan un sistema burocrático con trámites engorrosos y procedimientos administrativos complejos, la fijación de las cuotas escolares y otros factores que dificultan la participación y el crecimiento de nuevas entidades. En esta Carta Económica se identifican los cuellos de botella, con que éstas se enfrentan; también se proponen cambios legales e institucionales a fin de eliminarlos y establecer reglas del juego claras para su creación y operación.

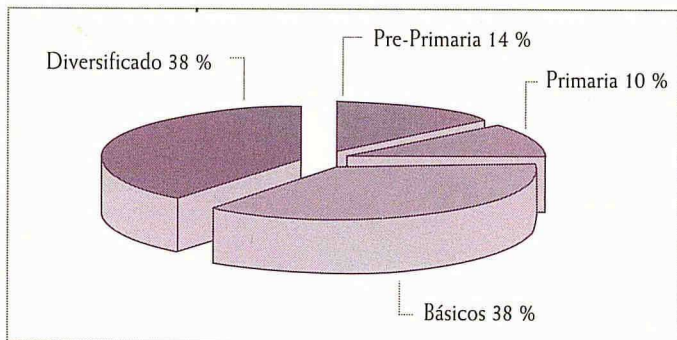
Importancia de la educación privada por nivel educativo

En 1997 funcionaban 7,441 centros educativos privados en los distintos niveles educativos. La importancia del sector privado es relativamente mayor en el nivel secundario, ya que ese mismo año el 85.2% de los alumnos de ese nivel estaban inscritos en establecimientos privados, y en el diversificado, donde el porcentaje era de 88%. En pre-primaria el porcentaje era del 30.6% y en primaria de 21.4% (Gráfica 1). En resumen, los establecimientos privados atienden la tercera parte de alumnos del país, tomando en cuenta todos los niveles educativos.

Sólo saldremos de la pobreza con crecimiento económico. Para que éste se dé es necesaria la inversión productiva y la creación de empleo. El reto en los próximos años es mejorar la productividad de los guatemaltecos, lo que no sucederá sin el fortalecimiento del capital humano; es decir, de la capacidad y habilidades de las personas.

En esta **Carta Económica** se identifican los cuellos de botella, con que las entidades educativas privadas se enfrentan; también se proponen cambios legales e institucionales a fin de eliminarlos y establecer reglas del juego claras para su creación y operación.

Gráfica 1
Distribución de los alumnos atendidos
por entidades privadas según nivel educativo



Fuente: Anuario Estadístico de la Educación, MINEDUC, 1997.

Se ha encontrado que el marco legal e institucional incierto con que se cuenta actualmente constituye una camisa de fuerza o freno para el crecimiento de los establecimientos educativos.

Marco legal e institucional: Una camisa de fuerza para la educación privada

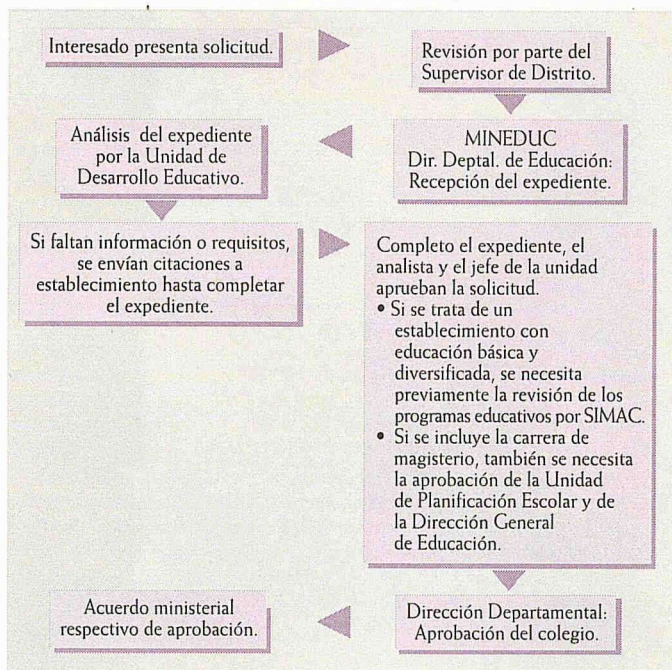
A pesar de las grandes necesidades que existen en el campo educativo, evidenciadas por el analfabetismo que, en 1995, aún superaba el 36%, la falta de cobertura de los servicios educativos y los escasos tres años de educación que en promedio han recibido las personas, el crecimiento de los establecimientos educativos privados ha sido lento. Por ejemplo, entre 1993 y 1997, el crecimiento anual promedio de éstos fue inferior al 5%. Una de las razones para explicarlo es la baja capacidad de pago de la población. Sin embargo, también se ha encontrado que el marco legal e institucional incierto con que se cuenta actualmente constituye una camisa de fuerza o freno para su crecimiento.

En la medida que la prestación de servicios educativos por entidades privadas no se encuentre claramente regulada y continúe sujeta a los criterios de los funcionarios de turno, se pondrá en peligro la seguridad jurídica de los prestatarios del servicio, de los padres de familia y de los educandos, lo cual es contrario a las normas del Estado de Derecho.

Los principales obstáculos que impiden la agilidad administrativa y la descentralización son de tipo legal e institucional. Tomando como base normas constitucionales, decretos, acuerdos gubernativos, acuerdos ministeriales, resoluciones y circulares del Ministerio de Educación, se detecta un exceso de regulación que ha dado lugar a una serie de procedimientos burocráticos (Diagrama 1), y se convierten en barreras y obstáculos para la ampliación de la cobertura educativa a través de instituciones privadas (resultado de grupos focales con directores de colegios privados y de entrevistas con funcionarios del MINEDUC). A continuación se presentan los más importantes:

1. Los colegios privados se autorizan mediante **procedimientos ambiguos y discrecionales**, que han generado actos de corrupción, lo que conlleva la existencia de colegios con instalaciones deficientes, procedimientos poco didácticos o baja calidad educativa.
2. Los supervisores de las direcciones departamentales del MINEDUC tienen **poder discrecional**, realizan tareas que no les corresponden y exigen más requisitos de los necesarios, porque no cuentan con normas claras para

Diagrama 1
Procedimiento para la autorización
de un establecimiento educativo privado



Los principales obstáculos que enfrentan los establecimientos de educación privados son:

1. Se autorizan mediante procedimientos ambiguos y discrecionales.
2. Los supervisores de las direcciones departamentales del MINEDUC tienen poder discrecional.
3. La Ley de Educación y su reglamento son inoperantes.
4. La exigencia de requisitos innecesarios para la aprobación de un centro educativo.
5. La fijación de precios tope o cuotas máximas.
6. La autorización para operar es una licencia que debe renovarse cada año.

orientar la supervisión. Enfatizan la supervisión a colegios privados, des-
cuidando la de las escuelas públicas.

3. La Ley de Educación y su reglamento son inoperantes. La Ley de Educación es poco aplicable y la administración educativa se apoya en circulares internas y acuerdos ministeriales para llevar a cabo la labor de autorización de los colegios privados. La falta de certeza jurídica impide la inversión a largo plazo de oferentes privados.
4. La exigencia de requisitos innecesarios para la aprobación de un centro educativo, para la prestación de nuevos servicios, para el cambio de autoridades y personal, y otros, constituyen barreras de entrada de más oferentes. En los procesos de autorización no existen plazos dentro de los cuales las partes deben cumplir sus obligaciones, ni se considera el "silencio administrativo" (Cuadro 1). Tampoco existen incentivos dentro de la administración pública para aprobar las solicitudes con agilidad.
5. La fijación de precios tope o cuotas máximas constituye un gran desincentivo para el surgimiento de establecimientos privados y genera el uso de otras figuras para el cobro de los mismos y su variación, lo cual no permite transparentar los verdaderos costos de la prestación de los servicios (Cuadro 2). La normativa vigente indica que puede aumentarse la cuota escolar hasta un máximo de 15% cada tres años. Se autorizan en forma subjetiva, porque no se cuenta con parámetros para hacerlo en forma objetiva.

Cuadro 1

Tiempo requerido y costos para la autorización de un colegio*

- Se estima que la autorización de un colegio toma entre 18 meses y 5 años, dependiendo de la época en que se inician los trámites.
- No existen plazos para resolver sobre la autorización de un nuevo establecimiento. Debido a esto, algunos comienzan a funcionar cuando el trámite aún se encuentra en proceso.
- En el pasado a veces era necesario hacer pagos "adicionales" para acelerar el proceso de aprobación del establecimiento. Dichos montos podían llegar a ser hasta de 10 mil quetzales.
- El costo de autorización de un colegio resulta alto, pues debe tomarse en cuenta el tiempo invertido por los directores y las personas a cargo de los trámites, el valor de la papelería y las fotocopias solicitadas, y otros requisitos que forman parte del procedimiento de autorización.

* Con base en la discusión en dos grupos focales organizados por el CIEN con directores de establecimientos educativos privados el 16 de junio y el 9 de julio de 1998.

6. La autorización para operar es una licencia que debe renovarse cada año, debiendo cumplirse nuevamente con todos los requisitos que las autoridades educativas establezcan, tomando costoso el procedimiento, tanto en dinero como en tiempo.

Cuadro 2

Efectos económicos del control de las cuotas escolares

- **Desincentivo a la participación privada en los servicios educativos:** se reduce el número de personas dispuestas a abrir un nuevo establecimiento y se desalienta la inversión en los existentes.
- **Distorsión del mercado:** la oferta de servicios educativos es menor que la que habría si las cuotas escolares se fijaran libremente. Esto genera escasez de establecimientos y cuotas más altas de las que se tendrían sin la intervención gubernamental.
- **Alta demanda insatisfecha:** Existe más demanda por los servicios educativos que la oferta disponible. Esto se evidencia en las dificultades y los requisitos que deben cumplirse para inscribir a un niño en un establecimiento.
- **Falta de transparencia:** ante la imposibilidad de cobrar legalmente incrementos en las cuotas, los establecimientos realizan cobros utilizando otros mecanismos, lo que dificulta el conocimiento de los verdaderos costos del servicio educativo.
- **Dificultades en la toma de decisiones:** a los padres de familia se les dificulta el análisis costo-beneficio entre los distintos centros educativos, pues no cuentan con información completa ni transparente sobre las cuotas.
- **Descapitalización:** los establecimientos que se apegan al cumplimiento de la regulación vigente tienden a descapitalizarse y a tener problemas financieros para su funcionamiento. Eventualmente reducen la calidad de sus servicios o terminan cerrando.

Efectos económicos del control de las cuotas escolares:

1. Desincentivo a la participación privada en los servicios educativos.
2. Distorsión del mercado.
3. Alta demanda insatisfecha.
4. Falta de transparencia.
5. Dificultades en la toma de decisiones.
6. Descapitalización.

Recomendaciones: Una reforma imprescindible e improrrogable

Las entidades privadas tienen un papel importante que jugar para lograr que los niños que actualmente no reciben educación la reciban. Debe promoverse la educación privada por medio de un marco legal e institucional que genere **certeza jurídica**. Como resultado se incrementará la oferta educativa, dando la oportunidad a los alumnos y a los padres de familia de contar con más y mejores opciones para obtener un adecuado servicio educativo.

Deben modificarse las normas que constituyen cuellos de botella para el adecuado y ágil funcionamiento del sub-sistema de servicios ofrecidos por entidades particulares. A continuación se presentan las principales propuestas:

A continuación se presentan las principales propuestas:

1. *Simplificar los requisitos y reducir los trámites.*
2. *Fijar un plazo límite.*
3. *La autorización para que pueda operar un establecimiento educativo privado debe otorgarse por plazo indefinido.*
4. *Se debe eliminar el procedimiento para la obtención de la matrícula escolar por alumno.*

1. **Simplificar los requisitos y reducir los trámites** para obtener la autorización del Ministerio de Educación. El sistema debe ser sencillo y transparente, con requisitos mínimos.
2. **Fijar un plazo límite** para cada etapa del proceso. Es conveniente introducir el silencio administrativo en sentido positivo: si no se cumple con los plazos establecidos para obtener una resolución, el trámite se considera aprobado.
3. La autorización para que pueda operar un establecimiento educativo privado debe otorgarse por **plazo indefinido**. La primera vez puede darse una autorización provisional por un año, mientras el establecimiento cumple los requisitos fijados. La supervisión podría hacerse de forma aleatoria y consistiría en una revisión del cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos para operar.
4. Se debe **eliminar el procedimiento para la obtención de la matrícula** escolar por alumno.

Se necesitan reglas claras para la educación privada, con el objeto de que se conozcan a priori los requisitos que deben cumplirse para operar un centro educativo privado; éstos no deben ser impuestos de forma arbitraria. También deben derogarse todas las disposiciones legales que lo contravengan (acuerdos gubernativos, ministeriales, circulares, resoluciones vigentes) y definir una etapa de transición, en la cual los centros educativos privados que operan actualmente puedan ajustarse a las nuevas normas.

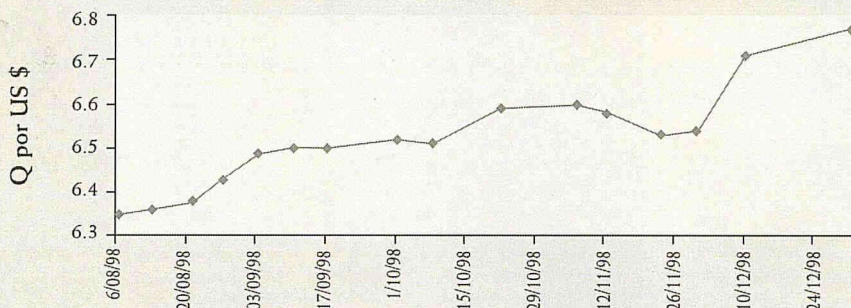
En el mediano plazo deberá proponerse una **nueva Ley de Educación Nacional** y un reglamento acorde, consistente con la visión y el rol facilitador del MINEDUC. La estructura interna del Ministerio de Educación debe adaptarse al esquema propuesto. Es importante diferenciar bien el sistema administrativo de la educación pública del de la educación privada, porque su naturaleza es distinta.

Para medir la calidad educativa y poder comparar los distintos establecimientos es importante realizar la **prueba de evaluación del rendimiento** a nivel nacional. Finalmente se recomienda un **sistema de información**, que permita a los padres de familia comparar las características y los servicios de los distintos establecimientos, así como algunos indicadores básicos y el rango de las cuotas que cobran por los servicios. Esto facilitará las decisiones y contribuirá a generar un esquema más competitivo.

*Verónica Spross de Rivera
y María Isabel Bonilla*

Termómetro Económico

Gráfica 1
Tipo de Cambio



Fuente: Banco de Guatemala.

Tabla 1
Número de alumnos en establecimientos públicos y privados en toda la república.

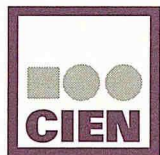
| | 1995 | % | 1996 | % | 1997 | % |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Pre-primaria | 208870 | 100.00% | 217748 | 100.00% | 222703 | 100.00% |
| público | 139366 | 66.72% | 147903 | 67.92% | 153969 | 69.14% |
| privado | 68701 | 32.89% | 69078 | 31.72% | 67793 | 30.44% |
| cooperativa y municipal | 803 | 0.38% | 767 | 0.35% | 941 | 0.42% |
| Primaria | 1470754 | 100.00% | 1510811 | 100.00% | 1544709 | 100.00% |
| público | 1215955 | 82.68% | 1250899 | 82.80% | 1286778 | 83.30% |
| privado | 248462 | 16.89% | 253834 | 16.80% | 252317 | 16.33% |
| cooperativa y municipal | 6337 | 0.43% | 6078 | 0.40% | 5614 | 0.36% |
| Secundaria | 246056 | 100.00% | 246622 | 100.00% | 252171 | 100.00% |
| público | 80224 | 32.60% | 79529 | 32.25% | 82938 | 23.89% |
| privado | 112369 | 45.67% | 111349 | 45.15% | 110907 | 43.98% |
| cooperativa y municipal | 53463 | 21.73% | 55744 | 22.60% | 58326 | 23.13% |
| Diversificado | 125866 | 100.00% | 128638 | 100.00% | 132456 | 100.00% |
| público | 32296 | 25.66% | 33223 | 25.83% | 33427 | 25.29% |
| privado | 93207 | 74.05% | 95019 | 73.87% | 98372 | 74.44% |
| cooperativa y municipal | 363 | 0.29% | 396 | 0.31% | 357 | 0.27% |

Fuente: Ministerio de Educación, 1997.

TERMOMETRO ECONOMICO CORTESIA DE:



Centro de Negocios PRO • 20 Calle 28-58, Zona 10.
PBX: (502) 366-1096 • 366-1196 Fax: (502) 366-1106
grupo pro@guate.net



CENTRO DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
NACIONALES

Carta económica es una publicación mensual del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES -CIEN-. El CIEN es una entidad privada, apolítica y no lucrativa con personalidad jurídica reconocida el 12 de octubre de 1984.

Carta Económica está registrada como correspondencia de 2a. clase en la Dirección General de Correos, bajo el número 2728, folio 79 con fecha 14 de junio de 1989.

Tiraje: 2,500 Ejemplares • Suscripción: 12 meses Q. 125.00 • Suscripción 12 meses fuera de Centroamérica Q. 150.00

12 Calle 1-25, Zona 10 • Edificio Géminis 10
Torre Norte, Nivel 17, oficina 1702
Tel/Fax: (502) 335-3415, 335-3416
cien@infovia.com.gt. • www.ufm.edu.gt/cien/