

CARTA ECONOMICA

Educación Privada y Política Pública

Introducción

La provisión privada de la educación amplía la cobertura educativa, estimula la diversidad y la competencia con el aumento de oportunidades de elección, y ofrece por lo menos la misma calidad de conocimientos que las instituciones públicas, pero a menores costos.

La presente carta económica busca aclarar el debate sobre de la educación privada en América Latina y comprender mejor su función. En ella se examinan cuestiones teóricas y prácticas sobre el tema¹ y se incluye el caso de Guatemala².

Matrícula privada en América Latina

El promedio regional (no ponderado) de alumnos matriculados en el sector privado en 1996 fue de 32% en el nivel preescolar, 16% en primaria, 24% en secundaria y 35% en el nivel superior³.

El número de alumnos matriculados en la educación privada es relativamente alto a nivel *preescolar*, debido a que la mayoría de los países no consideran que el gobierno tenga la obligación legal ni constitucional de proporcionarla. Sólo el 16% del total de alumnos matriculados en las escuelas *primarias* corresponde a instituciones privadas. Diversos factores podrían explicarlo: 1) los gobiernos aceptan la responsabilidad por la matrícula universal en este nivel de escolaridad; 2) es más probable que los pobres asistan a escuelas públicas; 3) la población local tiende a ser más homogénea. Además, existe un consenso relativamente amplio respecto al contenido y los objetivos de la educación primaria (lenguaje y matemáticas a nivel básico), por lo que es menos probable que los padres y alumnos busquen alternativas.

El porcentaje de la matrícula en escuelas *secundarias* privadas es relativamente más alto (24%) que en el nivel privado primario. En este nivel es más probable que los alumnos de medianos ingresos opten por el sector privado. Por otra parte, la oferta gubernamental puede ser insuficiente en este nivel. En 1994, la matrícula en instituciones de educación *superior* privadas en América Latina alcanzó un promedio de 35% (no ponderado), el más alto entre las regiones del mundo. En términos ponderados, la educación superior privada alcanza un promedio de 38%. La gran variedad de programas privados en este nivel y el estancamiento del apoyo público han aumentado la matrícula privada.

Gasto y financiamiento en educación

Los gastos totales de la región se estiman en US\$13 mil millones al año en educación privada y en US\$51 mil millones en educación pública⁴. Sin embargo, el gasto público no incluye las erogaciones que los padres y alumnos realizan en las escuelas públicas; y además, el gasto en educación privada incluye el subsidio público a ésta.

La provisión privada de la educación amplía la cobertura educativa, estimula la diversidad y la competencia con el aumento de oportunidades de elección, y ofrece por lo menos la misma calidad de conocimientos que las instituciones públicas, pero a menores costos.

La presente Carta Económica busca aclarar el debate sobre de la educación privada en América Latina y comprender mejor su función. En ella se examinan cuestiones teóricas y prácticas sobre el tema y se incluye el caso de Guatemala.

¹ Educación Privada y Política Pública, Laurence Wolff, 2002.

² Investigación incluida en el documento anterior y desarrollada por el CIEN, 2000.

³ UNESCO World Education Report, 2000; BID, La Educación Superior en América Latina y el Caribe, Documento de Estrategia, 1997.

⁴ Anuario estadístico de UNESCO 1999 y Guadilla.



La realidad de las escuelas de la región muestra que es cada vez menos frecuente que existan instituciones puramente públicas o privadas. La mayoría de las escuelas privadas de la región reciben subsidios estatales: exenciones de impuestos (para los centros sin fines de lucro), préstamos estudiantiles, financiamiento competitivo, subsidios directos, *vouchers* y capacitación de habilidades para los maestros. Asimismo, casi todas las instituciones públicas, reciben alguna forma de financiamiento privado: cuotas de incorporación, aportes semivoluntarios de los padres, contratos de servicios con organismos privados.

Costo-efectividad de las escuelas privadas

La literatura⁵ muestra que los alumnos de las escuelas privadas de América casi invariablemente tienen un mejor rendimiento que los de las escuelas públicas en las pruebas estandarizadas y en las de retención escolar. Sin embargo, estas diferencias disminuyen significativamente después de controlar algunas características de los alumnos en las escuelas privadas: su nivel socioeconómico, características físicas de las escuelas, valor asignado por los padres a la educación, elementos de gestión (autonomía, liderazgo del director, etc.).

La mayoría de las instituciones privadas parecen ser capaces de mantener gastos generales y costos administrativos inferiores a los de las públicas. Sin embargo, las escuelas públicas pueden aumentar sus costos por cumplir algunos objetivos sociales obligatorios (tales como la educación de alumnos discapacitados o problemáticos) y la diversidad de restricciones burocráticas a la que están sometidas. Pero menores logros de costo-efectividad no constituyen un argumento a favor del abandono de la provisión de educación pública. Ésta está más orientada a objetivos sociales y bienes públicos esenciales, en tanto que la privada continúa sirviendo predominantemente a las necesidades privadas. Según el Ministerio de Educación –MINEDUC–, en el año 2000 el costo anual por alumno fue de Q.915 en preprimaria, Q.1,213 en primaria, Q.2,300 en el ciclo básico y Q.3,193 en diversificado.

Fiscalización del sector privado

Los principios de la fiscalización y los incentivos para la educación privada no son diferentes de los orientados a las instituciones públicas, a pesar de que las aplicaciones específicas pueden diferir. En particular, se necesita más información de mercado, evaluación y retribuciones por el buen desempeño, y se debe permitir que los precios afecten la toma de decisiones.

El Estado debe proporcionar al consumidor información confiable, pertinente y oportuna, tanto de las instituciones públicas como de las privadas. Se deben divulgar indicadores estándar, tales como los puntajes en las pruebas de rendimiento, tasas de deserción, colocación y/o desempeño en el mercado laboral, las finanzas, costos por alumno y por egresado, gastos privados en educación pública, remuneración de maestros y calificaciones del personal docente y de los directores.

Esta información puede utilizarse para facilitar la toma de decisiones a los padres de familia y servir de criterio para establecer retribuciones o incentivos a fin de premiar el mejoramiento del desempeño y las sanciones por malos resultados.

Los controles de precios constituyen un mecanismo de fiscalización del sector privado que suele utilizarse en la región. Sin embargo, éstos son contraproducentes, dado que anulan el propósito de las señales de precios como un medio para asegurar

Las escuelas privadas de América muestran casi invariablemente un mejor rendimiento que los alumnos de las escuelas públicas en las pruebas estandarizadas. Sin embargo, estas diferencias disminuyen después de controlar características de los alumnos en escuelas privadas: el nivel socioeconómico, características físicas de las escuelas, valor asignado por los padres a la educación, elementos de gestión (autonomía, liderazgo del director, etc.).

Las instituciones privadas parecen ser capaces de mantener gastos generales y costos administrativos inferiores a los de las públicas. Sin embargo, menores logros de costo-efectividad no constituyen un argumento a favor del abandono de la provisión de servicios de educación pública.

⁵ UNESCO/Orealc, 2000, McEwan y Carnoy, 2000 (sobre Chile), Mizala y Romaguera (sobre Chile y Bolivia).

la eficiencia económica. Cuando los precios se fijan en niveles demasiado bajos, se obliga a las escuelas a hacer reducciones y se las desincentiva en cuanto a ampliarse; también podrían crear un "mercado negro" de tarifas adicionales. Cuando los precios se fijan en niveles demasiado altos, los operadores privados pueden aumentar sus ingresos. La mejor política pública consistiría en estimular un mayor ingreso de establecimientos al mercado y publicar información objetiva sobre la calidad de la escuela.

Participación de los maestros, los padres y la empresa en el sistema educativo

Puede otorgarse participación a los padres, alumnos y maestros con respecto al sistema educativo, si toman parte directamente en las decisiones locales o escolares. Las asociaciones de padres y maestros, y los consejos escolares, pueden apoyar a los maestros y directores de las escuelas, haciéndolos responsables de los resultados y, en ocasiones, denunciando los casos de incompetencia. Las empresas son las principales consumidoras de los productos de las escuelas y la calidad de su personal laboral incide en su productividad. Por esta razón las empresas deben estimular una mayor inversión pública o privada en educación y promover el mejoramiento de la calidad, la transparencia, la responsabilidad por los resultados y la continuidad de las políticas educacionales.

Relaciones entre agente y principal

El marco de análisis agente-principal presenta una relación entre dos partes, la primera (el principal) que contrata a la segunda (el agente) para que lleve a cabo ciertas acciones o tome ciertas decisiones. Esta relación generalmente está regulada por un contrato diseñado por el principal y ofrecido al agente. En el campo educativo podemos conceptuar distintos agentes y principales. Por ejemplo, en cierto contexto el director de una escuela puede ser el principal y los maestros los agentes. Por otro lado, los alumnos y sus familias pueden ser los principales y las escuelas los agentes. Finalmente, el sistema nacional de educación de un determinado país puede ser el principal y las escuelas los agentes.

Los problemas empiezan cuando el principal no puede observar directamente el esfuerzo desplegado por el agente. Como consecuencia, el principal debe diseñar sistemas de supervisión que motiven al agente a actuar de acuerdo con los intereses del principal. Entre los principales mecanismos para hacer coincidir los intereses de los agentes y el principal están: 1) los contratos que resuelvan los conflictos de intereses entre agente y principal; 2) la competencia, que puede proveer un monitoreo permanente; y 3) el uso de incentivos (premio por resultados) para reforzar el cumplimiento de los contratos.

Educación privada en Guatemala

El país presenta un alto nivel de analfabetismo (32% de la población de 15 años y más de edad), siendo el 17% de la población urbana y el 43% de la rural. También tiene problemas de cobertura y calidad educativa. La población económicamente activa -PEA- ocupada y analfabeta representa el 27%⁷. El sector educativo público está constituido por escuelas oficiales, escuelas municipales, escuelas por cooperativa y las escuelas del Programa de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE-. El sector privado incluye centros no subsidiados (lucrativos y no lucrativos) y los subsidiados (no lucrativos).

Los controles de precios constituyen un mecanismo de fiscalización del sector privado que suele utilizarse en la región. Sin embargo, éstos son contraproducentes, dado que anulan el propósito de las señales de precios como un medio para asegurar la eficiencia económica.

Guatemala presenta un alto nivel de analfabetismo (32% de la población de 15 años y más de edad), siendo el 17% de la población urbana y el 43% de la rural. También tiene problemas de cobertura y calidad educativa. La población económicamente activa -PEA- ocupada y analfabeta representa el 27%.

⁶ Cálculos propios a partir de ENCOVI 2000.

⁷ Cálculos propios a partir de Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares -ENIGFAM- 1998-1999.

El sistema educativo está regulado por la Constitución de la República, la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de Educación Nacional (vigente a partir de 1991 y que no cuenta con su propio reglamento). Los centros privados deben funcionar de conformidad con lo que establece el artículo 73 de la Constitución Política de la República, previa autorización del MINEDUC. El inciso c) del mismo artículo dice que, "para normar el funcionamiento de los centros educativos privados, el MINEDUC elaborará el reglamento respectivo". Sin embargo, aún se encuentra pendiente de emisión y el vacío legal se suple con el Reglamento de la Ley de Educación, de 1977, y la circular 9-88 del MINEDUC.

El año 2000 el sector privado atendió el 21.6% de la matrícula total, cubrió el 19.9% en el nivel de preprimaria, 12.8% en primaria, 47.2% en básico y 75.5% en diversificado⁸.

La selección de los centros privados se hace principalmente sobre la base de referencias personales. No hay información sobre la oferta disponible de estos establecimientos. La apertura de centros privados es discrecional y requiere un promedio de seis meses. Cada establecimiento norma lo relativo a la contratación y remuneración de los docentes. En algunos casos los maestros del sector privado perciben salarios menores que en el público. El número de supervisores del MINEDUC para los establecimientos privados es escaso (200 a 500 centros asignados a un supervisor en la región metropolitana).

Los índices de *promoción* en todos los niveles del sector privado (1995-1999) se han mantenido en un promedio de 5 a 10% más altos que en el público. Sin embargo, en los ciclos educativos básico y diversificado se presentan muy bajos en ambos sectores. Los índices de *deserción* en ambos sectores fueron similares durante ese período. En cuanto a la *repitencia*, el sector público presenta índices superiores al privado en los niveles de preprimaria y primaria, mientras que para los ciclos básico y diversificado son similares.

La evaluación de los resultados del aprendizaje es otra de las herramientas para medir la calidad educativa. No fue sino hasta 1997 cuando el MINEDUC financió un plan a través de la Universidad del Valle de Guatemala -UVG-, denominado *Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar -PRONERE-*. En 1998 también recibió fondos del Banco Mundial. Este programa ha implementado pruebas de destrezas básicas en lenguaje y matemática, en el área urbana y rural de los sectores público y privado. En 1999 los resultados del sector privado fueron superiores a los del público en la prueba de lectura, pero muy similares en la de matemáticas. Sin embargo, 60 puntos sobre 100 (promedio en la prueba de lectura aplicada a 3º, primaria del sector privado) fue el promedio máximo obtenido. La evaluación aún no se ha universalizado y sus resultados no son públicos debido, en parte, a fuertes presiones de algunos centros educativos privados.

Los centros privados se financian principalmente por las cuotas escolares y donaciones eventuales. Se autorizan cuotas escolares máximas, y éstas sólo pueden incrementarse hasta un 15% cada tres años, previa autorización. Sin embargo, se hacen cobros extras (bonos, uso de laboratorios, etc.). El gasto mensual en educación privada oscila entre el 1 y 20% del ingreso familiar⁹, el gasto anual es aproximadamente de Q.3,888 en primaria y de Q.4,405 en el nivel medio¹⁰.

El año 2000 el sector privado atendió el 21.6% de la matrícula total, cubrió el 19.9% en el nivel de preprimaria, 12.8% en primaria, 47.2% en básico y 75.5% en diversificado

La selección de los centros privados se hace principalmente sobre la base de referencias personales. No hay información sobre la oferta disponible de estos establecimientos. La apertura de centros privados es discrecional y cada establecimiento norma lo relativo a la contratación y remuneración de los docentes. En algunos casos los maestros del sector privado perciben salarios menores que en el público.

⁸ Unidad de Informática del MINEDUC y cálculos propios del CIEN.

⁹ Encuesta a padres de familia diseñada por el CIEN, 2000.

¹⁰ Cálculos propios a partir de ENCOVI 2000.

El PRONADE, financiado con recursos del Gobierno Central, pero con gestión administrativa comunitaria (privada), mejoró significativamente la cobertura en los niveles de preprimaria y primaria. El año 2001 atendió a más de 315,000 alumnos en dichos niveles del área rural. El estudio cuasi-experimental de resultados de PRONADE al 2001 mostró mejores resultados para este programa en cuanto a retención y promoción de alumnos, crecimiento de la población estudiantil, y participación de directivos y padres, en comparación con otras escuelas rurales de características similares.

Los objetivos de una educación pública de alta calidad y el fomento a la expansión de la educación privada no constituyen objetivos contradictorios, sino que se refuerzan entre sí. La educación pública está más orientada a objetivos sociales y bienes públicos esenciales, en tanto que la privada sirve predominantemente a las necesidades privadas.

Experiencias de colaboración público/privado (estudio de casos)

En Chile el sector público ha desarrollado una relación eficiente, pero compleja, con el sector privado. Introduce abiertamente presiones competitivas entre los proveedores y tiene requisitos muy exigentes en información. Las escuelas privadas subsidiadas son financiadas por el estado sobre la base del número de alumnos matriculados. El programa se inició en 1981. En contraste, en Perú, la falta de transparencia se traduce en altos costos de transacción y negociación (precario marco regulador). Existe poca supervisión e información. Venezuela y Colombia se encuentran en un punto intermedio, que combina las ventajas y desventajas propias de marcos regulatorios basados en subsidios a la oferta, en lugar de la demanda como en Chile. Los marcos regulatorios de Venezuela, Colombia y Chile son diversos, pero todos tienen dosis importantes de estabilidad y transparencia.

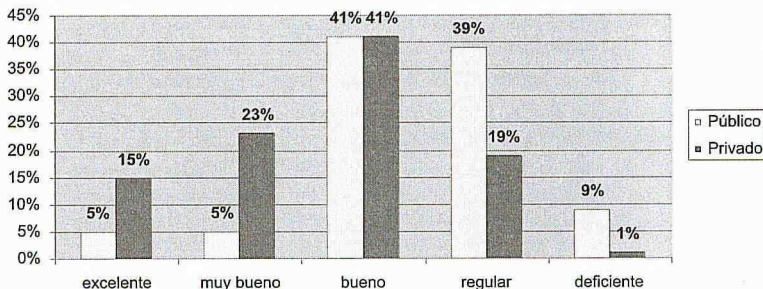
Algunas conclusiones y recomendaciones

Las investigaciones confirman que la educación privada ofrece por lo menos la misma calidad de aprendizaje que la pública, pero a menores costos. Además, amplía la cobertura, la competencia y las posibilidades de elección. Sin embargo, los objetivos de una educación pública de alta calidad y el fomento a la expansión de la educación privada no constituyen objetivos contradictorios, sino que se refuerzan entre sí. La educación pública está más orientada a objetivos sociales y bienes públicos esenciales, en tanto que la privada continúa atendiendo predominantemente a las necesidades privadas. La mejor política pública consiste en estimular a sus instituciones para orientarse más al mercado, incrementando su costo-efectividad, otorgar incentivos para estimular un mayor ingreso de centros privados y publicar información objetiva con respecto a la calidad de las escuelas.

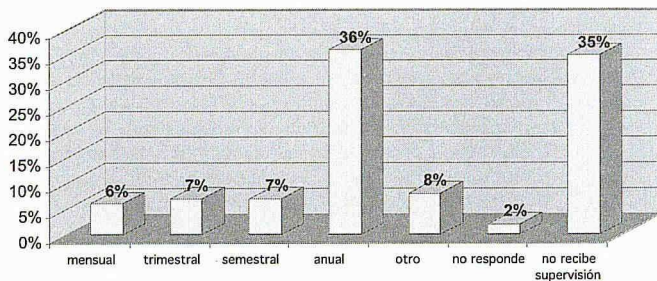
Vilma Lucrecia Hong de Liú

La mejor política pública consiste en estimular a sus instituciones para orientarse más al mercado, incrementando su costo-efectividad, otorgar incentivos para estimular un mayor ingreso de centros privados y publicar información objetiva con respecto a la calidad de las escuelas.

Percepción de los padres de familia sobre el sector educativo



Supervisión de centros educativos privados por el MINEDUC



Fuente: Encuesta a directores de centros educativos privados y padres de familia, CIEN 2000.



CENTRO DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
NACIONALES

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

Carta económica es una publicación mensual del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS 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

Con el patrocinio de:

