

El sistema del voucher educativo: ¿una nueva "panacea" para América Latina?*

GUSTAVO COSSE**

"...en estos cuatro experimentos analizados en este Capítulo solamente el de Chicago Corporate Community School, ahora terminado¹ ha generado mejoras en los logros... Excepto para el Choice Program in Milwaukee, estos experimentos además dejan a los padres en un rol pasivo... Por otra parte, los cuatro... tuvieron dificultades en proveer información a las familias... (y) han también creado capas adicionales de burocracia... Ninguno de los proyectos descritos en este capítulo... ahorraron dinero a los distritos escolares públicos..." Ascher, Fruchter y Berne (1996:81)²

"(En Chile)... 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." Espínola (1991)

"Donde el "choice" existe, habrá sólo ventajas para los sectores privilegiados de la sociedad...el costo de aumentar la ventaja de los privilegiados es sobre todo reducir el estándar de la educación...un sistema de mercado educativo...no puede satisfacer las demandas por una educación para la democracia ciudadana" Lauder(1997)

Desde hace mucho tiempo los expertos y estudiosos de la educación han hecho diversas críticas a los sistemas educativos latinoamericanos. Algunas de ellas son su ineficiencia, los pobres resultados en las evaluaciones de calidad, los altos costos por alumno y por egresado, los rendimientos diferenciados según distintos tipos de escuelas (segmentación), entre otros. En todas esas dimensiones la comparación entre las escuelas de gestión pública y las de gestión privada favorece a estas últimas.

Desde hace algunas décadas, pero con creciente intensidad en los últimos años, una solución es promovida desde algunos organismos

* Este título glosa el de un artículo de Carlos de Mattos: ¿La descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? (1989).

** Ex-Director y Profesor de Ciencia Política de FLACSO (Buenos Aires). Consultor en políticas educativas.

¹ Defunct en el original.

² Las otras dos experiencias estudiadas son las de Chelsea-Boston University Partnership y la de Hartford and EAI.

internacionales, expertos, partidos y algunos gobiernos: el *voucher* o subsidio a la demanda y en particular dos de sus formas, el financiamiento a las escuelas según la matrícula de cada una, o el subsidio a las familias para que éstas paguen los aranceles de la educación de sus hijos en las escuelas de su elección.

Este trabajo³ se propone examinar —a través de una breve reseña— los orígenes teóricos del sistema mencionado, formular una crítica de varios de los supuestos de la nueva panacea tal como se está planteando en la actualidad, presentar información para algunos casos que contradicen conclusiones centrales de la propuesta y sintetizar los resultados de algunas de las experiencias de aplicación del sistema *voucher* más conocidas.

1. Los orígenes históricos del *voucher*

Hacia fines de la década de 1950 surgió en los Estados Unidos una nueva corriente de pensamiento económico denominada *teoría de la elección pública* (*public choice*). El paradigma dominante en la economía había relegado el análisis de la oferta y la demanda de *bienes públicos* a un lugar secundario. A partir de la *public choice* se comienza a dirigir la atención a esta cuestión debido la expansión del papel regulador y prestador del Estado. Esta refocalización del análisis se hizo en el contexto de la crítica a la —para la época— moderna economía del bienestar.

Este nuevo interés se extendió más allá del ámbito de la propia disciplina, en tanto se supo que todas las conductas humanas pueden ser entendidas como comportamientos económicos. El enfoque económico se utilizó, incluso,

para explicar comportamientos políticos.⁴ Con posterioridad, el enfoque analizado pasó a utilizarse no sólo como una explicación de los comportamientos políticos, sino de todos los comportamientos sociales.

Esta teoría parte de los supuestos siguientes. En primer lugar, considera que los individuos se mueven racionalmente en la sociedad buscando maximizar utilidades. En segundo lugar, asume que los individuos disponen de toda la información existente para tomar sus decisiones. En tercer lugar, expande la noción de mercado tradicional —espacio de intercambio de bienes privados— definiéndolo como *espacio de intercambio de bienes públicos*. Finalmente, entiende que el mercado es el más eficiente mecanismo de asignación de recursos.

Paralelamente a esta ampliación del campo de estudio de los economistas, las herramientas económicas generaron la atención en otras ciencias sociales. Numerosos sociólogos y politólogos cuestionaron las deficiencias del enfoque sociológico para la comprensión del funcionamiento de la sociedad y comenzaron 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.⁵ El para-

3 Agradezco los comentarios y críticas de C. Braslavsky y A. Morduchowicz.

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

5 El marxismo en sus distintas variantes no tenía mucho peso en los ambientes académicos norteamericanos.

digma emergente fue la teoría de la pluralidad de elecciones desde una aproximación económica a la política. Los economistas reemplazaron a los sociólogos como la principal fuente de inspiración de los cientistas políticos.

Esta perspectiva economicista prescinde de las tradiciones de la ciencia política desde Maquiavelo, Locke, Montesquieu, Constant, Rousseau, Tocqueville y Mill, hasta Easton, Dahl, Macpherson, etc. 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 supra individual alguno: "*El individualismo como método analítico sugiere [...] que toda la teoría [...] 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 [...]*" (Buchanan y Tullock 1962: 358).

Esta propuesta 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 se concibe incluyendo a los bienes públicos (salud, educación, seguridad social, etc.) y no sólo a los privados. Las propuestas actuales del subsidio a la demanda —significativamente formuladas en gran parte por economistas— asumen los mismos supuestos y tienen un similar desconocimiento de la ciencia política, lo cual se refleja directamente en sus argumentos.

Las primeras contribuciones a la teoría de la elección pública corresponden a la escuela de Virginia y en particular a uno de sus pioneros, James Buchanan. 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 consti-

tucional. 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 de 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 (Buchanan y Tullock 1962: 384). Es decir, un político racional elegirá aquella política que atraiga a la mayor cantidad de votantes, cualquiera sea ésta.

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 entendida como 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.⁶ Es importante destacar que esto no es concebido como una perversión posible del sistema político representacional basado en la competencia de los partidos por el apoyo de la ciudadanía, sino como una característica estructural, sistémica, de la política. El resultado de este enfoque es la deslegitimación de la misma y la jibarización de la compleja problemática del sistema político, el contenido representacional de los partidos políticos y el orden democrático mismo.

6 La exclusión o, si se quiere, la reducción economicista de la ideología es una manifestación de la incomprensión de algunos economistas neoliberales de esta noción.

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, la base del análisis está en la afirmación de que el ciudadano es consciente de que su voto apenas cuenta con oportunidades de influir en el resultado (Downs 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. Es ciertamente una traslación insólita de la idea de costo-beneficio a nivel de los bienes privados al proceso de decisión política.

Todo lo que se sabe desde hace décadas de los procesos de decisión electoral a través de innumerables investigaciones empíricas en los más diversos países –empezando por un clásico como Lipset (1967, 1977) ignorado por los teóricos clásicos y actuales de la *public choice*– aporta evidencia contraria al punto de vista recién reseñado. Los que se deciden primero son los más informados, y el segmento de indecisos siempre está mayoritariamente integrado por los menos informados y educados, es decir por aquellas personas para quienes adquirir información y/o definir una opinión es más difícil. También hay desde hace décadas evidencias –por ejemplo en el clásico *Voting* (Berelson, Lazarsfeld y McPhee 1954)– acerca de que: i) tendencialmente los ocupados tienen participación política más alta que los no ocupados y los

jóvenes que los viejos; ii) la población con participación política–electoral más alta son los que leen más diarios, escuchan más radio y TV, etc. Asimismo la evidencia es concluyente acerca de que: iii) la información política–electoral y los cambios en la actitud de voto varían según con quién las personas discuten de política (p.104,119); iv) el desempeño –o no– de posiciones de liderazgo comunitario o corporativo (p.111) y v) las actitudes de los compañeros de trabajo (p.122). Análisis concordantes pueden verse en Milbrath (1965) y Heintz (1970).

Como el supuesto es que la información circula libremente y que todos pueden si quieren acceder a ella, la idea de una segmentación de la decisión electoral en base a un acceso diferencial a la información es una posibilidad inexistente para esta teoría. 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”. 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 estar desinformada, que es lo que en definitiva propone Downs. El supuesto –indemostrable– del libre acceso a la información, es un punto clave de las propuestas actuales del *voucher*, como veremos.

Por lo demás, la teoría de la *public choice* ha sido construida mediante un razonamiento *a priori* sobre la racionalidad y no mediante la observación de los comportamientos políticos electorales (Hargreaves Heap y otros 1994:37).

El planteo 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, estatales y corporativos, a través de un proceso complejo que se inicia en la existencia de un problema para un cierto sector de la sociedad, continúa en su conversión en una cuestión objeto de debate público, sigue —en otro proceso complejo— en el ingreso a la agenda de algún órgano decisor del Estado y termina en una decisión. Lo cual contradice toda una vasta gama de evidencias acumuladas por la ciencia política en el mundo entero, inclusive en 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*. Por el contrario 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. (Cf. Meny y Thoenig 1992; Oszlak 1984; Subirats 1989).

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 mercado es el mejor mecanismo para la toma de decisiones políticas y para la integración social, idea que será recogida por las propuestas *voucher*. 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.

2. Las propuestas contemporáneas del subsidio a la demanda

Para sintetizar esas propuestas y sus argumentos se seguirá un trabajo reciente, de Edwin

G. West.⁷ Se transcribirán los principios del sistema que enuncia el autor mencionado y se los comentará. El sistema es definido en términos de que “*los fondos siguen al niño*”. En este sistema, “*los gobiernos subsidian a las ‘escuelas de elección’ en estricta proporción al número de alumnos matriculados [...] En un sentido más amplio un voucher educacional financiado a través de los impuestos es un pago efectuado por el gobierno a una escuela elegida por el padre del niño [...]. El sistema introduce la competencia entre las escuelas públicas [...] y entre las escuelas públicas y las privadas [...]*”.

Los argumentos a favor del sistema de vouchers (y algunos comentarios)

Principio 1: “*El derecho a elección del consumidor (en la educación) es el equivalente al derecho a elección de los padres...en virtud de su autoridad como padres [...]*”.

Principio 2: “*El [...] desarrollo personal, se basa en la convicción de que las personas desean construir sus propios destinos. La oportunidad de elegir y decidir estimula el interés, la participación, el entusiasmo y la dedicación*”.

Aquí están desplegados a plenitud todos los grandes supuestos de la *public choice* que se han examinado antes. En primer lugar, se asume que no hay diferencia alguna entre esos padres desde el punto de vista de la información que manejan para elegir una buena escuela, por lo cual cada padre puede, como sostienen Buchanan (1986) y los otros teóricos de la *public choice*, convertirse realmente en un decisor racional. Es decir, todos cuentan con la misma información y sólo hace falta que se le de la oportunidad para que haga una buena elección,⁸ porque si no tiene buena información, podrá elegir escuelas buenas, regulares o malas y se esfuma la base de la propuesta de que las escue-

⁷ Un estudio sobre principios y prácticas de los vouchers educacionales. PREAL, Documentos,

Nº12, Santiago, 1998. En cursiva las transcripciones textuales.

las buenas aumenten su matrícula y las malas la pierdan. Pero sucede que es un supuesto notoriamente falso. En este sentido, como señala Simon (1970:78), 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. La sociología en general y la sociología política en particular han demostrado fehacientemente que la información que las personas disponen covaría fuertemente con la posición social y en especial con el nivel educativo. Esto implica que una decisión “racional” podrá ser asumida sólo por los sectores de capas medias y altas.⁹ El segundo e indemostrable supuesto de este primer principio consiste en derivar de la idea de un mercado perfecto la idea de una sociedad perfecta; esto es que todos los padres tienen los recursos –financieros y de tiempo– para que sus hijos asistan a escuelas alejadas de su casa.¹⁰ Obviamente, la situación no es esta. Las familias de capas medias y altas tienen flexibilidad de horarios, transporte propio o posibilidad de contratar transporte privado, pero no es esta la situación de los sectores populares. Como demuestra Jonathan (1997) la atribución al mercado de libertad de elección es ilusoria.

Principio 3: “Es aplicable [...] debido a que las escuelas públicas generalmente constituyen monopolios. El objetivo [...] es desafiarlas

a competir –entre sí y con las escuelas privadas– a través de una reducción de costos, un aumento de la calidad y la introducción de una innovación dinámica [...]. Los estudios que comparan el rendimiento de las escuelas privadas en los países en desarrollo [...] (por ejemplo) el análisis hecho por Lockheed y Gimenez [...] de las escuelas privadas y públicas en 5 países en desarrollo reveló que las escuelas privadas tienen una ventaja significativa tanto en el rendimiento de los alumnos como en los costos unitarios”.

El concepto de “monopolio” aparece en un uso extensivo y poco técnico ya que, a excepción del ex-sistema comunista, las escuelas privadas existen en casi todo el mundo (ni siquiera podría hablarse de “monopolio de las escuelas públicas del financiamiento estatal”). En realidad, las propuestas de privatización en todo tiempo y lugar de los partidarios del subsidio a la demanda aparecen muy fuertemente condicionados por el hecho de que en EEUU y Canadá no hay financiamiento estatal a las escuelas privadas, pero no es así en Europa (Cf. Barro 1998) ni en América Latina. En Argentina y Chile, por ejemplo, el Estado subsidia a una buena parte de las escuelas privadas. Dicho de otro modo, la propuesta del subsidio a la demanda a través del financiamiento al sector privado es para casi todo el mundo excluida América del Norte. El tema de la ventaja en la calidad y en los costos de las escuelas privadas está en el centro de las actuales propuestas del subsidio a la demanda. Como la lógica de argumentación se basa en un planteo económico –en definitiva de costo/beneficio– con total prescindencia de las realidades sociales en las que funciona el sistema educativo, sencillamente se soslayan conclusiones irrefutables acumuladas por la investigación educativa internacional desde hace décadas. En primer lugar, se ignora que las variables que tienen relación con la eficiencia y los costos –deserción y repetición– así como los resultados de calidad covarían muy fuertemente con la condición social de las familias y en especial con su nivel educativo (Cf. Fuller y Clarke

8 Lo cual no es tan simple como parece; véase la crítica de Jonathan (1997:107)

9 West cita a varios académicos con posiciones críticas al sistema *voucher* (p.15) diciendo que estos autores sostienen que *no se puede esperar que los padres hagan elecciones sensatas para sus hijos*; una versión más precisa (por ejemplo de Levin) es que dicen que no cuentan con la información pertinente.

10 Lo cual no quiere decir que sea siempre correcto el principio muchas veces vigente de la obligatoriedad de asistencia a la escuela más próxima al domicilio. Los padres deberían poder elegir a cual escuela estatal desean enviar a sus hijos.

1994). En segundo lugar, no se toma en cuenta que las escuelas públicas tienen un porcentaje mucho más alto de alumnos de sectores pobres que las privadas.¹¹ Es evidente que en esta situación hay muchos más desertores y repitentes en el sector público que en el privado y por lo tanto sería lógico que los costos unitarios sean más altos en el primer caso.¹² Pero, además, es habitual que en el sector público existan servicios tendientes a compensar desigualdades incrustadas desde la sociedad en el sistema educativo, como comedores escolares, copas de leche, provisión gratuita de equipamiento, textos,¹³ que obviamente expanden los costos. Es sorprendente que una propuesta basada en una perspectiva económica no tenga en cuenta características elementales del funcionamiento de los sistemas educativos relativos a los costos, que es un análisis económico bastante elemental. En tercer término, se sabe —aunque el punto no es tenido en cuenta por los proponentes del subsidio a la demanda— que el costo medio cae hasta un punto de estabilización al subir el número de alumnos por escuela.¹⁴ Por lo cual el subsidio por alumno debería apoyarse en un complejo sistema de ponderación según el número de alumnos por escuela. Polemizando con Carnoy, quien sostiene que la cuestión es la in-

versión mucho mayor que las sociedades requieren hacer en los niños de bajos ingresos si desean superar los efectos de la pobreza sobre el aprendizaje, West responde que este autor no indica de qué manera se deberá financiar esta mayor inversión (p.20); y argumenta a renglón seguido que “*se podrían obtener recursos considerables [...] a través de una transferencia (por medio de los vouchers) al costo significativamente menor de la oferta [...] por parte de las escuelas públicas*”. Naturalmente, la pregunta acerca de cómo se pueden obtener fondos adicionales no tiene una respuesta única para todo tiempo y lugar. Depende de las prioridades de cada sociedad, de los mecanismos de redistribución de la riqueza y de los consensos en torno a cómo asignar los recursos. Si no se tienen en cuenta las variables *sociales* que determinan en el sector estatal costos unitarios más altos de los que habría sin repitencia y sin deserción, una discusión sería acerca del subsidio a la demanda no puede siquiera empezar. Sin embargo es importante señalar que para compensar las desigualdades en el capital cultural de los sectores pobres no basta con subsidiar la demanda: es necesario incrementar el monto de los recursos asignados para educación. En Chile la subvención por alumno era en 1990 de \$9.345 (pesos promedio de 1997) y llegó con el régimen democrático a \$17.214, lo cual implicó que el gasto en subvenciones pasara en ese período de 286 millones de pesos a 634 (Cf. González, op.cit.:175). Hay conclusiones concluyentes similares para América Latina y Asia (PREAL 1998: 13). De todo modos hay un hecho notorio: no hay evidencia empírica —tampoco se la presenta en el trabajo de West— acerca de que los costos unitarios sean siempre más bajos en el sector privado.

En relación a la calidad lo que importa no es comparar escuelas públicas y privadas en un momento del tiempo, sino la tendencia a lo largo de un período prolongado.

Principio 4: “[...] —la igualdad de oportunidades— es una consecuencia lógica de los otros tres y se expresa en el objetivo de aumen-

11 Naturalmente no todas; en Argentina y en otros países hay no pocas escuelas religiosas implantadas en zonas de alta pobreza.

12 En la Argentina el sobre costo de la repetición para la enseñanza primaria era para 1997 de 350 millones de dólares anuales, equivalente a un 7% del total del gasto educativo en ese nivel.

13 En Argentina en el período 1993-marzo de 1998 se invirtieron en infraestructura, equipamiento, material didáctico y textos casi 564 millones de dólares, de lo cual el 65% se orientó a las provincias con porcentajes medio y alto de familias con Necesidades Básicas Insatisfechas, beneficiándose en estos dos grupos de provincias a casi dos millones y medio de alumnos.

14 En Argentina en la primaria el costo mínimo se alcanza en los 400 alumnos (PECSE, MCE, 1997), en Inglaterra en la enseñanza media en los 1.200 y en los EEUU en los 2.000 (Johnes 1993, cit. por González, op.cit.)

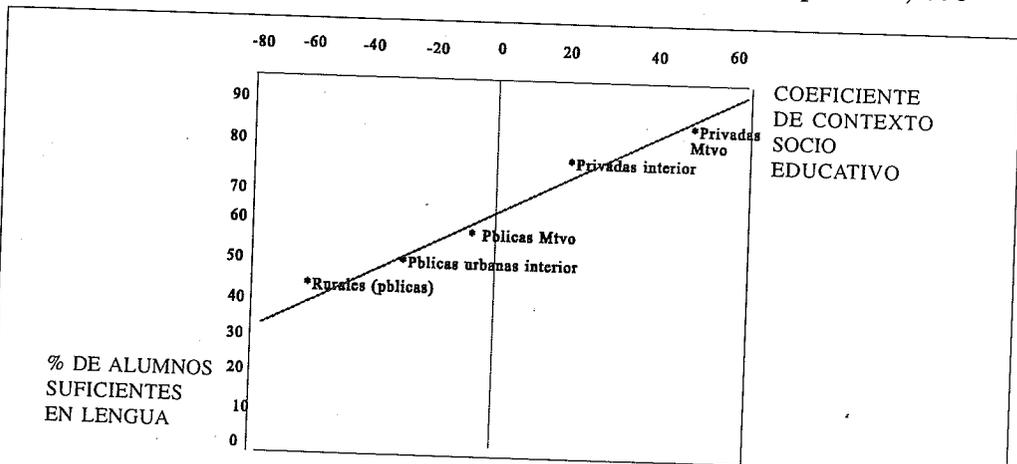
tar el acceso a las escuelas privadas [...]”. Como se supone que las escuelas privadas son mejores, la igualdad de oportunidades se sintetiza en aumentar la matrícula de las mismas: si esto ocurre la mencionada igualdad se irá logrando. Las escuelas malas irán perdiendo matrícula hasta que eventualmente cierren, con lo cual el sistema en su conjunto llegará hasta un óptimo. Tal es el sencillo razonamiento.

Entre otros problemas que tiene la estrategia están: i) el denominado efecto “competencias” (Glennester 1993; González 1998) consistente – entre otras manipulaciones posibles como las detectadas en Milwaukee – en excluir a los alumnos de bajo rendimiento lo cual se verifica en todos lados, entre otros en Chile¹⁵ y en el School Choice Scholarships Program de New York City (mencio-

nado más adelante); ésta es, por cierto, una práctica conocida de los colegios privados que vuelve muy discutible las comparaciones de calidad; ii) el daño educativo generado a los estudiantes de esas escuelas mediocres libradas a su suerte en ese proceso, que puede llevar años, de cierre. Pero además no hay evidencia empírica clara de que las familias elijan las escuelas de más calidad: información contraria a tal tipo de racionalidad se ha encontrado en el programa de *voucher* de N.York que se menciona más adelante.

En este punto es necesario presentar alguna información empírica que contradice la secuencia de supuestos en base a los que el autor argumenta. Veremos tres casos. Por un lado, el caso uruguayo y el chileno, muestran –una vez más– evidencias acumuladas des-

Grafico 1 - Uruguay
Porcentajes de alumnos según rendimiento en pruebas de aprendizaje y tipo de escuela, públicas/privadas, montevideo/urbano interior y rurales enseñanza primaria, 1996



(*) La distribución para matemáticas es la misma, pero los valores en los porcentajes de alumnos con resultados suficientes son más bajos en todos los tipos de escuelas.

Fuente: Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemáticas. Administración Nacional de Educación pública, Proyecto MECAEP-ANEP/BIRF, Montevideo, 1997.

15 Lo cual ha llevado al Ministerio de Educación de Chile a diseñar estrategias en el sistema de

información orientadas a penalizar la exclusión de estudiantes (Cf. González 1998:170)

de hace mucho por la investigación educativa, pero que parece oportuno reiterar atento a su aparente desconocimiento por muchos de los proponentes del subsidio a la demanda: las diferencias en la situación social de los alumnos de escuelas públicas y privadas. Por otro lado, tanto el proceso argentino como el chileno, muestran —al contrario de lo que sostiene la propuesta del subsidio a la demanda— que si se toma un período prolongado en el cual actúan políticas compensatorias de las desigualdades sociales las escuelas públicas mejoran más que las privadas. Asimismo, el caso chileno muestra que la implantación de este sistema librado al puro juego del mercado —esto es sin políticas correctivas del Estado— causó fuertes consecuencias negativas sobre la calidad y la eficiencia. En Uruguay en el 45% de los hogares de los alumnos de las escuelas rurales había hasta 5 libros, y en el 9.3% más de 50%; esos valores son de 26.7% y 19.6% en las públicas urbanas del interior y de 4% y 57.8% en las privadas de Montevideo (Cf. ANEP 1997). Véase Gráfico 1.

La recta de regresión del gráfico muestra el ordenamiento de los resultados por tipo de escuela y contexto. Primero, las escuelas públicas están por debajo del 0 que separa el contexto social deficitario del satisfactorio y las privadas por encima. Además, cada tipo de escuela está ubicado en un peldaño de contexto socio educativo superior —menos pobreza en definitiva— partiendo de las rurales, aumentando en cada uno aproximadamente el 10% la proporción de alumnos con pruebas suficientes; salvo entre las públicas de Montevideo y las privadas del interior, en que es casi de 20 puntos. En las privadas de Montevideo obtienen resultados satisfactorios dos veces y media de alumnos que en las rurales, y la distancia en términos de contexto es de 140. En realidad, el desempeño de las modestas escuelas públicas rurales es excelente, superior a lo esperable por su contexto social (ANEP, op.cit. p.6).¹⁶ En Chile el 53.3%

de la matrícula de las escuelas municipales está en los deciles 1 y 2 de ingresos y el 2.4% en los deciles 9 y 10; en las privadas subvencionadas el 31.5% y 8.6% respectivamente, y el 4% y el 66% en las privadas pagas (M. Carnoy y P. McEwan 1997). Los resultados en Chile del subsidio a la demanda previos a las políticas compensatorias implantadas por el gobierno democrático, es decir en las condiciones puras de "competencia en el mercado educativo desregulado" han sido analizados por diversos expertos que coinciden en señalar el empeoramiento del sistema educativo. En primer lugar, esta política provocó la *segmentación del sistema*. El mecanismo de subvención a las escuelas en base a la asistencia promedio 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. (Cf. Brunner y Cox 1995; Cox 1995a, 1995b). Por otra parte, la subvención diferenciada (a las escuelas municipales en zonas de mayor pobreza) 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. En segundo lugar, Hopenyahn (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. En tercer lugar, las escuelas municipales deben necesariamente admitir toda la matrícula que se demanda. En las privadas subvencionadas un tercio de los alumnos die-

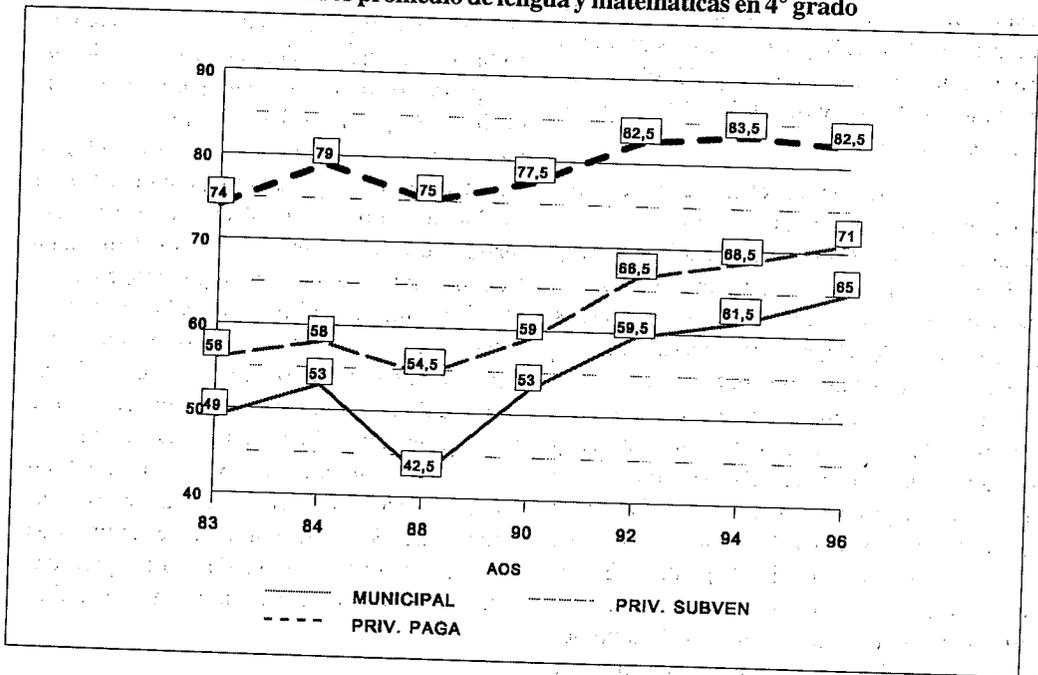
16 Es muy interesante resaltar que la actitud de los padres hacia los maestros da un valor de 68.4% de "contento" o "muy contento" en estas escuelas, en las públicas de Montevideo 62.2% y 67% en las privadas de Montevideo.

ron examen de ingreso y, según calificados informantes (Carciofi 1996: 114), se desecha a los alumnos con problemas. Lo cual es un fuerte ventaja en favor del sector privado. Véase Gráfico 2.

Obsérvese que la tendencia es la misma en los tres tipos de escuela. Entre 1983 y 1988 la calidad cae —aunque el descenso más fuerte entre el 84 y el 88, es decir en el período inmediato a la municipalización y la promoción generalizada de subsidios a las escuelas privadas y públicas según su matrícula es en las escuelas municipales, las de matrícula más humilde— y es recién después de instalado el gobierno democrático (1990) que se produce el mejoramiento sustantivo, ya que entre el 88 y el 90 se recupera

el fuerte descenso anterior. Asimismo, las escuelas municipales son las que mejoran más en el período (32.6%) seguidas de las privadas municipales (26.7), siendo las públicas pagas, las últimas de este ranking, con un modesto 11.4%. Ciertamente es que las dos primeras parten de más abajo, pero tienen la desventaja de un alto porcentaje de hogares pobres. El cierre de la brecha es atribuible a diversos factores entre los que resaltan las inversiones públicas en calidad escolar que paulatinamente fueron implementadas desde el gobierno democrático. Los datos anteriores hacen evidentes procesos exactamente contrarios a lo que se ha sostenido con tanta frecuencia por los defensores de la privatización mediante subsidios a la demanda.¹⁷ Véase Gráfico 3.

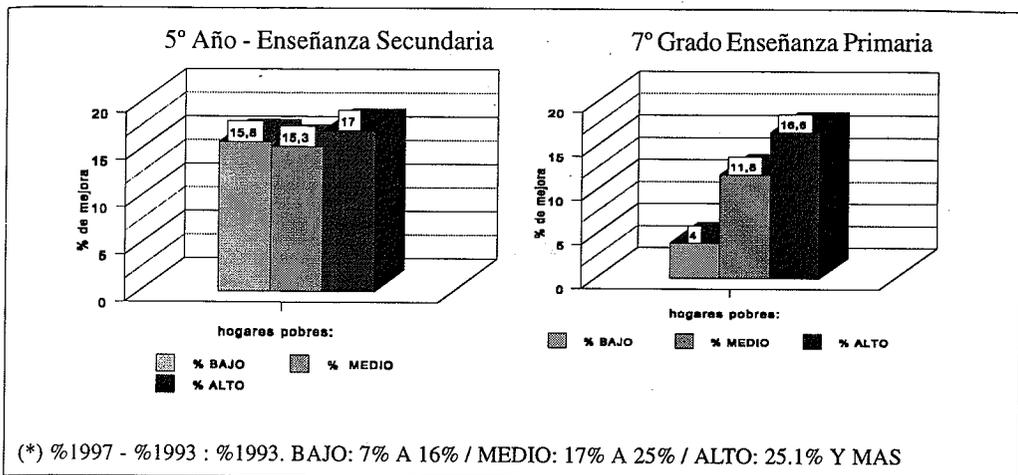
Gráfico 2 - Chile
Promedio de evaluaciones satisfactorias en las pruebas de calidad por tipo de escuela y años seleccionados promedio de lengua y matemáticas en 4° grado



¹⁷ Es notable que West mencione a Chile como un ejemplo de aplicación de la preconizada política de

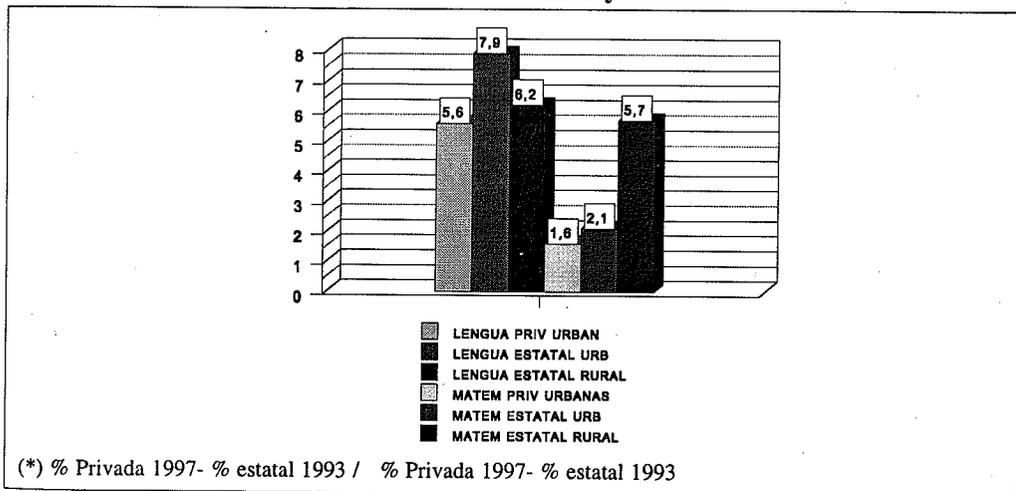
subsidio a la demanda, con el desastre que significó para la calidad y la equidad del sistema; si todos u

Grafico 3 - Argentina
Porcentaje(*) de variación en las pruebas de calidad según provincias clasificadas por
porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas.
Promedio de lengua y matemáticas 1993-1997



Fuentes: Subsecretaría de Evaluación, Ministerio de Cultura y Educación, Relevamientos anuales de evaluación de la calidad; INDEC, Censo de Población 1991

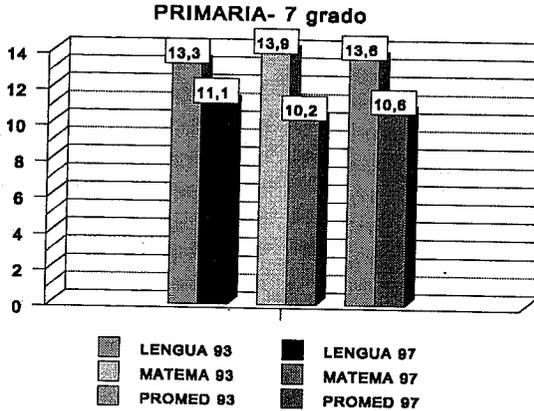
Grafico 4 - Argentina
Brecha(*) en los resultados de las evaluaciones de calidad entre sectores estatal y privado
escuelas urbanas 1993 y 1997



Fuentes: Subsecretaría de Evaluación de la Calidad. Elab.: PECSE, MCE

otros casos de los que menciona tiene este tipo de tendencias, son como Chile, contraargumentos.

Grafico 5 - Argentina
Diferencia porcentual(*) en los resultados satisfactorios en las evaluaciones de calidad, por
escuelas estatales y privadas, urbanas y estatales rurales.
Enseñanza primaria- 7° grado, 1993 y 1997.



(*) %1997 - %1993

Fuentes: Subsecretaría de Evaluación de la Calidad. Elab.: GC

En primaria los resultados indican un mejoramiento mucho más fuerte en las provincias con porcentaje alto de hogares con necesidades básicas insatisfechas, es decir un proceso de creciente equidad en la incorporación de conocimientos. En la enseñanza media el mejoramiento es parejo en los tres grupos de provincias. Véase Gráfico 4

Es evidente que en el medio urbano las escuelas estatales mejoraron más que las privadas. El mejoramiento de las escuelas rurales —que naturalmente son sólo públicas— también fue importante: los resultados satisfactorios pasaron de 41.3% en lengua en 1993 a 47.5% en 1997 y de 40.3% a 46% en Matemáticas (Cf. Zona Educativa, MEC, Año 3, N° 25, julio/98; p.61). Véase Gráfico 5.

No cabe duda que el sector estatal mejoró más que el privado y que en matemáticas las rurales mejoraron más que las urbanas. La información para los tres países permite estable-

cer al menos tres conclusiones: i) las escuelas privadas tienen mejores resultados que las públicas por la razón evidente de una matrícula de éstas con carencias de todo tipo; ii) no siempre todo va mejor en las escuelas privadas,¹⁸ además, cuando existen políticas que procuran compensar desigualdades las escuelas públicas mejoran fuertemente, incluso más que las privadas.¹⁹ Por lo tanto el problema está —sustanti-

18 Tedesco (1992) ha establecido que en Chile las escuelas privadas que tienen buenos resultados son las de más de 10 años de existencia; es decir que el carácter meramente privado tampoco garantiza buenos resultados.

19 Se señaló antes una síntesis de las políticas compensatorias en Argentina. En Chile 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 libros a los alumnos de las escuelas municipales. En el nivel de educación primaria se establecieron programas focalizados

vamente²⁰ – más en las características sociales de la matrícula que en las bondades de la enseñanza privada respecto de la estatal; iii) las más modestas de las escuelas, las públicas rurales y las municipales, mejoran fuertemente los resultados en Argentina y Chile respectivamente.²¹

Ahora interesa analizar la lógica de la propuesta desde el punto de vista del conjunto del sistema educativo. Las escuelas con buenos resultados reclutan más matrícula y las que no lo tienen la pierden. Dado que el esquema es que se paga por alumno matriculado, las primeras tendrán cada vez más recursos y las segundas menos. El sistema propone una especie de círculo acumulativo de la mediocridad en el cual unas escuelas ganan y otras pierden, sin importar los factores exógenos que limitan la calidad de los resultados. Diversas investigaciones muestran que la calidad y la eficiencia sea en escuelas públicas o privadas depende en gran parte de aspectos organizacionales tales como un significativo grado de autonomía en la toma de decisiones de los Directores, la existencia de un proyecto institucional –escolar, distrital, etc.– que de respuestas específicas a la realidad propia de cada institución, el nivel de especialización de los docentes, etc.²²

Ahora bien el planteo de West que se está tomando como marco de referencia plantea dos cosas en distintos niveles de análisis. Por un lado, propone como solución general a los pro-

blemas de la educación un sistema de subsidio a la demanda como se señaló al principio de este trabajo. Por el otro, menciona casos específicos en algunos países de aplicación de los *vouchers* a poblaciones restringidas de familias pobres. Son dos cosas bien distintas. Nada hay que objetar a un sistema que apoya selectivamente a sectores carenciados. En este caso la discusión es otra: ¿cual es la mejor manera de hacerlo? El planteo fuertemente economicista de West considera que si se financia la matrícula de los alumnos provenientes de familias pobres, estos optarán por las buenas escuelas privadas y todo irá de la mejor manera imaginable. Este argumento además de basarse en la idea –ya vimos que discutible– de que siempre las escuelas privadas son buenas y las estatales malas, no tiene en cuenta cuál es el mejor uso posible para una ayuda financiera a familias pobres. Esto es, ¿lo mejor es gastar esa ayuda en el arancel de una escuela privada o en una ayuda a la familia que le permita financiar los gastos de materiales, útiles, etc., o contribuir a que el chico quede en la escuela en lugar de cumplir tareas en el mercado informal?²³

3. Algunas cuestiones conceptuales relativas a la propuesta del sistema *voucher*

El mercado educativo, por llamarle así, es un mercado de competencia imperfecta (Cf. González, cit.). A continuación examino los dos

para atender a los sectores de menores ingresos, el Programa 900 Escuelas, por ejemplo, asigna recursos especiales a los establecimientos rurales y a aquellos con menores rendimientos en las pruebas de evaluación.

- 20 Por supuesto esta argumentación no pretende negar múltiples ineficiencias y problemas mejorables en la educación estatal.
- 21 En Uruguay no hay aun información que permita comparar varios años, pero como vimos estas escuelas tienen buenos logros en relación a la situación social de su matrícula.
- 22 Para Argentina puede verse Braslavsky (1993) y Raschia (1998).

23 Esta última es la idea que orienta al programa nacional de becas –del Ministerio de Educación– para los dos primeros años de la enseñanza media en Argentina, al becar a estudiantes en un período de alta deserción con un costo de 600 millones de dólares. Para 1999 la provincia de Buenos Aires becará a 100.000 estudiantes (35% de la matrícula) de sectores de mucha pobreza con U\$S100/mes 10 meses/año, en ese nivel, a un costo total de 100 millones de dólares.

principales factores que permiten caracterizarlo de ese modo.

El primero es que faltan incentivos para que una escuela satisfaga la demanda de los padres. La teoría sostiene que las escuelas mejores 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 este argumento es muy discutible. En primer lugar, porque tener más estudiantes no siempre es una ventaja para la escuela pues no sólo no necesariamente tendrá 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, además, más alumnos puede significar más trabajo lo que, quizás, no es percibido como beneficioso. Por ejemplo en algunos casos sería necesario aumentar la relación alumnos/sección o la de alumnos/docente, lo cual podría afectar la eficiencia y el trabajo personalizado, piedra angular de la filosofía de las escuelas privadas. En segundo lugar, si se llega a ocupar toda la capacidad —edilicia, de laboratorios, etc.— 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). En tercer lugar, no hay evidencia que indique que el objetivo principal de todas las escuelas privadas sea la maximización de beneficios: muchas escuelas pueden aspirar a una determinada cantidad de ingreso y una vez obtenido, preferir permanecer en ese nivel. Es probable que, como muchos otros tipos de organizaciones, el objetivo predominante de muchas escuelas sea la continuidad de su propia existencia y la minimización de riesgos de una expansión que requeriría fuertes inversiones, cambios organizacionales, etc. Este tipo de perspectiva, ligada a la teoría de las organizaciones, es imposible para los teóricos del subsidio a la

demanda ya que como se ha visto las escuelas son equiparadas a las empresas.

El segundo factor que obstaculiza la competencia perfecta en el mercado educativo está relacionado con los 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).

Además de estas dificultades, se pueden señalar los costos que demandaría la implementación del *voucher*: del lado de los costos directos, tenemos 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).

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. En primer lugar, el *voucher* —como instrumento— ignora la naturaleza semi-competitiva de este mercado suponiendo

do un mercado de competencia perfecta. 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 segundo lugar, los teóricos del *voucher* —por ejemplo West— 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, es evidente 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 ocurrió con la política educativa del régimen militar chileno.

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.

4. El análisis de algunas experiencias de subsidios a la demanda

No hay evidencia empírica concluyente en la bibliografía de los autores que proponen el subsidio a la demanda (tampoco en el trabajo de West que he analizado) que demuestre que los usuarios de los *vouchers* tienen mejores rendimientos en las escuelas privadas a las que se cambian. Y es así porque esa evidencia no existe. Las experiencias realizadas en los Estados Unidos no permiten confirmar la tesis de que la calidad mejora entre los usuarios del sistema.

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* (Cf. Smith y Meier 1995).

La experiencia de Milwaukee

El caso de Milwaukee es expuesto por West como una de las experiencias que abonan la propuesta del sistema *vouchers*. Veámoslo con un poco de detenimiento.²⁴ El programa en esta ciudad alcanzaba a familias con bajos ingresos 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 promover 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.

La evaluación antes mencionada realizada por un equipo de la Universidad de Wisconsin-Madison (Witte 1995) señala que los resultados de las pruebas de lengua y matemática de los alumnos que participaron del programa no fueron significativamente superiores en comparación con los rendimientos de los estudiantes, de similar condición socioeconómica, que per-

24 Este análisis se basa en Cosse, Morduchowicz y Raschia 1997.

manecieron en las escuelas públicas; y que el porcentaje de presentismo fue solo levemente superior.

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

No se encontraron diferencias significativas en la asistencia de los estudiantes involucrados en el programa; y sobre todo, los controles de regresión comparando los estudiantes del programa y los de escuela públicas hechos por el equipo de Witte dieron resultados ambiguos y no significativos después de cuatro años (Ascher y otros 1996: 71).

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, 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 esgrimieron 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 poten-

cial 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 soportó 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*. 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:²⁵ 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 y c) aumentar los logros educativos de los alumnos.

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.

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 con-

25 Las consideraciones sobre esta experiencia se basan, principalmente, en Van Gendt, op.cit.

currir 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).

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 den-

tro 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 socioeconómica y étnica de los alumnos. De esta experiencia surgieron algunos resultados importantes.

En primer lugar, el 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 no querían una ampliación de su experiencia.

En segundo lugar, 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.

En tercer lugar, el EVAC fue pronto dominado por los docentes, quienes comprendían me-

por el funcionamiento del sistema *voucher* mientras que 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*.

En cuarto lugar, se confirmaron los análisis sociológicos existentes acerca de la circulación de información: sólo 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.

En quinto lugar, 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.

Finalmente, al cabo del 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 la experiencia.

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). Es más, se ha sostenido que en esta experiencia los padres desaparecieron de las escuelas (Cf. Ascher y otros 1996: 42).

La privatización a ultranza: Baltimore-Maryland

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 suscritos 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.

En 1991²⁶, 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 compensatoria. La empresa implementó un programa de innovación educativa, conocido como programa Tesseract, y un programa de enseñanza computarizado tendiente a aumentar los rendimientos

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

educativos y, simultáneamente, una serie de medidas para disminuir los costos, basadas en la reducción del personal: i) sustitución del mayor número posible de docentes por computadoras; ii) reemplazo de los para profesionales por estudiantes del último año del college; iii) disminución de los programas especiales y compensatorios mediante la integración de los estudiantes a los cursos regulares. 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 públicas (Cf. Ascher y otros 1996: 45 y ss). 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. 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.

School Choice Scholarships Program of New York City

Estos problemas metodológicos aparecen también en un informe del primer año del men-

cionado Programa (Peterson y Myers 1997). En primer lugar (p.3) se menciona que los estudiantes que recibieron beca tuvieron resultados altos en los test de matemática y lectura, pero que las diferencias con los estudiantes del grupo de control de escuelas públicas era mínima, de 2% en los grados 2 a 6 y de 5% (promedio de ambos ítems) en los grados 4 y 5. A renglón seguido, se señala que el 50% de los becarios tuvieron "A" contra el 18% en las escuelas públicas. Lo cual plantea dos problemas. El primero, la diferencia entre los test (no se explica en que consisten) y las evaluaciones de los docentes. Segundo, que no se presenta información de los becarios *antes* de iniciar el programa, con lo cual en realidad se ignoran los cambios en los resultados que obtienen. En otros indicadores no hay muchas diferencias. Por ejemplo, las tasas de suspensión y expulsión y de cambios de escuela eran similares, y los estudiantes financiados por el Programa estaban menos satisfechos que los del grupo de control en cuanto a las posibilidades de acceso a la biblioteca, cafetería, oficina de salud, consejeros, y programas para estudiantes que no eran de habla inglesa y con dificultades de aprendizaje.

Por otra parte se han hecho las siguientes críticas (p.7): i) las escuelas privadas seleccionaron a los "mejores y los brillantes" ("best and the brightest") dejando atrás a los que tenían desventajas; ii) las familias de bajos recursos eligen escuelas más por la ubicación, la filiación religiosa y los programas deportivos que por la calidad educativa; iii) las escuelas privadas balcanizan la población en entornos educacionales raciales y étnicos; iv) las escuelas públicas tienen un amplio número de programas para atender a la población necesitada.

El fracaso del *voucher* también puede observarse en un país tan distinto a los mencionados hasta aquí como Nueva Zelandia. En un estudio reciente (S. Waslander and M. Thrupp 1997) se llega a las siguientes conclusiones (págs.455-6): i) en términos generales el estudio encontró que los argumentos de los críticos de

la mercantilización educativa son justificados; ii) la segregación socioeconómica entre escuelas ha sido exacerbada mucho más de lo previsto; iii) las escuelas con mayores necesidades educativas están siendo forzadas a malgastar tiempo y recursos en sobrevivir, perjudicando de este modo a sus ya menos aventajados alumnos; iv) los mecanismos de mercado no han podido demostrar que pueden lograr los propósitos de igualdad de oportunidades y altos estándares educativos.

De todo lo planteado antes, parece bastante claro que no hay justificación teórica ni empírica que haga pensar que el sistema de subsidio a la demanda es la solución para los problemas del sistema educativo. Nada permite suponer que esa solución podría mejorar sustantivamente la eficiencia, la equidad y la calidad del sistema en su conjunto. América Latina, cíclicamente, recibe y muchas veces adopta —acríticamente— como panaceas soluciones generadas en otros contextos sociales y económicos que en todo caso han sido exitosos —no es como se vio el caso de las experiencias de subsidio a la demanda— en otros países con características muy diferentes. Desde la planificación regional de cuencas hidrográficas que copiaba el modelo de desarrollo de la Cuenca del Río Tennessee, hasta el desarrollo rural integral que hacía lo mismo con la peculiar experiencia en Israel, pasando por la teoría de los polos de crecimiento, expertos y organismos internacionales han pensado que han encontrado cómo resolver los problemas, pero eso en realidad no ocurrió nunca a partir de esas recetas transplantadas (Cf. de Mattos 1996)

Es de esperar que no ocurra lo mismo con la educación dónde nuevamente se está proponiendo una solución que ni siquiera ha sido exitosa en los casos en que se ha aplicado.

Bibliografía

- Ascher, C., N. Fruchter y R. Berne (1996): *Hard Lessons (The false promise of school privatization). Public School and Privatization*. The Twentieth Century Fund Press, New York.
- Barro, S (1998): ¿Cómo pagan los países sus escuelas? En: *Financiamiento de la educación en América Latina*. PREAL-UNESCO, Santiago.
- Berelson, Lazarsfeld y Mac Phee (1954): *Voting, a study of opinion formation in a presidential campaign*, Chicago University Press.
- Braslavsky, C. (1993): Autonomía y anomia en la educación pública argentina. Documentos e informes de investigación N° 142, FLACSO Argentina.
- Brunner, J. J. y Cox, C. (1995): "Dinámica de transformación en el sistema educacional de Chile", en Puryear, J. y Brunner, J.J. (edit.), *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas*, vol. II, OEA.
- Buchanan, J. M. (1986): *Liberty, Market and State*, Brighton: Wheastheaf Books.
- Buchanan, J.M., y Tullock, G. (1993): *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Buenos Aires, Plancta-Agostini.
- Carciofi, R. (coord) (1996): *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*, Santiago de Chile, ONU-CEPAL.
- Carnoy M. y McEwan, P. (1997): *¿Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile*, Stanford University.
- Cosse, G, Morduchowicz A. y Raschia, J. (1997): *Las teorías del voucher y la municipalización: análisis de propuestas y experiencias*. Programa Estudio de costos del sistema educativo, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

- Cox, C. (1995): "Calidad y equidad: ejes de la reforma de la educación media en Chile", *Serie Políticas Sociales*, N°8, ONU-CEPAL, Santiago de Chile.
- Cox, C., y otros (1995): *Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, No.8.
- De Mattos, C (1989): ¿La descentralización, una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? En: *Revista Paraguaya de Sociología*, año 26, No.174, enero-abril, Asunción.
- Downs, A. (1957): *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973, 1ra edición.
- Espínola, V. (1991): *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.
- Fuller, B. y Clarke, P: Raising School Effects While Ignoring Culture? *Review of Educational Research*, Spring, Vol.64, N°1.
- Glennerster, H. (1993): The Economics of Education: Changing fortunes; Barr y Whynes (ed.) *Current Issues in the Economics of Welfare*. McMillan Press, Hong Kong.
- Gonzalez, P. (1998): Financiamiento de la educación en Chile. En: *Financiamiento de la educación en América Latina*. PREAL-UNESCO, Santiago.
- Hargreaves Heap, S. y otros (1994): *The Theory of choice. A critical guide*, Oxford, Blackwell.
- Heintz, P. (1970): *Un paradigma sociológico del desarrollo*. Editorial del Instituto, Buenos Aires.
- Hopenhayn, M. (1996): *El desafío educativo: en busca de la equidad perdida*. CEPAL, Seminario-taller Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa, Santiago de Chile.
- Jonathan, R. (1997): *Illusory freedoms. Liberalism, Education and the market*. Redwood Books, Gran Bretaña.
- Lipset, M.S. y Rokkan, S. (1967): *Party System and Voter Alignments*. New York.
- Lipset, M.S. (1977): *El hombre político*, Buenos Aires.
- M.Carnoy y P.McEwan (1997): *Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile*, Stanford University.
- Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992): *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- Milbrath, L.W. (1965): *Political participation*, Rand McNally & Company, Chicago.
- Oszlak, O. (comp.) (1984): *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós, Buenos Aires.
- Peterson, P. y Myers, D. (1997): *An Evaluation of the New York City School Choice Scholarships Program: Th first year. Mathematica*. Policy Research and Program on Education Policy Governance, Harvard University.
- Peterson, P., Green, J., y Howell, W. (1998): *Initial Finding from an Evaluation of School Choice Programs in Washington DC*. Harvard University.
- PREAL (1998): *El futuro está en juego*. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica, Santiago.
- Simon, H.A. (1970): *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Madrid, Aguilar.
- Smith, K. y Meier, K. (1995): *The case against school choice: Politics, Markets, and Fools*, New York, M.E.Sharp.
- Subirats, J.(1989): *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*, Madrid.

- Udehn, L. (1996): *The limits of public choice, a sociological critique of the economic theory of politics*, New York, Routledge.
- Van Gendt, M. (1980): *The voucher concept and the publicness of basic education*, Amsterdam. Kris Repro Meppel.
- Waslander, S, and Thrupp, M. (1997): Choice, competition, and segregation: An empirical analysis of a New Zealand secondary school market, 1990-93. En: *Education. Culture, Economy, Society: Hasley, Lauder, Brown y Wells, Oxford University Press.*
- Whitty, G. (1997): Marketization, the State, and the re-formation of the teacher profession. En: *Education. Culture, Economy, Society: Hasley, Lauder, Brown y Wells, Oxford University Press.*
- Witte, J. Sterr, T. y Thorn, C. (1995): *Fifth-year report Milwaukee parental choice program*, University of Wisconsin-Madison. 1995.

RESUMEN

Este artículo analiza el grado de efectividad del subsidio a la demanda (*voucher system*) como estrategia de reforma de la política educativa en América Latina. Luego de revisar los orígenes históricos del *voucher* y de discutir sus fundamentos teóricos, el autor analiza diversos casos tanto de nuestra región (Chile, Argentina) como en los Estados Unidos (Milwaukee, Alum Rock, Baltimore-Maryland, School Choice Scholarships Program of New York City). A modo de conclusión, se argumenta que no hay justificación teórica ni empírica que haga pensar que el sistema de subsidio a la demanda es la "nueva panacea" para incrementar la eficiencia, la equidad y la calidad del sistema educativo.

ABSTRACT

This article analyses the effectiveness of the voucher system as an education policy reform strategy in Latin America. After reviewing the historical origins of the voucher system and discussing its theoretical foundations, the author analyses a range of cases both from the region (Chile, Argentina) and from the United States (Milwaukee, Alum Rock, Baltimore-Maryland, School Choice Scholarships Program of New York City). The article concludes that there is no theoretical argument or empirical evidence to justify regarding the voucher system as the "new panacea" for increasing the efficiency, equity and quality of the education system.