

ELEMENTOS DE LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD PRIVADA EN EDUCACIÓN*

Pablo González

RESUMEN

El artículo describe teóricamente los principales determinantes de la oferta y demanda de educación privada y los mecanismos por los cuales la política pública incide en este ámbito. Posteriormente resume los resultados de estudios de casos desarrollados para Argentina, Brasil, Colombia y Guatemala, enfatizando los desarrollos recientes de la política pública que afectan la actividad privada en educación, destacando algunos problemas regulatorios.

Clasificación JEL: I2

Palabras clave: Economía de la educación; regulación sistema escolar; financiamiento educación privada.

* Este artículo constituye parte de los resultados del proyecto CINDE-BID ATN/SF-6786-RG "Educación Privada en América Latina: Metas nacionales para el desarrollo de recursos humanos" ejecutado en el marco del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL. Agradezco los comentarios de Larry Wolf, Patrick McEwan y Marcela Gajardo, los que por supuesto no son responsables de los errores que el documento pueda contener.

INTRODUCCIÓN

La participación “privada” en la administración de escuelas, entendida como la gestión de estas por parte de personas que no son empleados públicos, admite una diversidad de alternativas. Las escuelas administradas por privados pueden ser de propiedad pública, privada e incluso mixta. El estado puede imponer diversas limitaciones en esa gestión, entregue o no apoyo financiero. Por ejemplo, en Francia ya en 1886 se aprobó una ley que permitió al estado supervisar a las escuelas privadas para asegurar que su enseñanza no estaba en conflicto con los intereses del Estado (Toma, 1996). Asimismo, la posibilidad de financiamiento público a la gestión privada admite diversas formas y normalmente está asociada a ciertos requisitos. Distintas formas de financiamiento admiten diversos grados de discrecionalidad en el monto de recursos, de cambios en el tiempo y de competencia por calidad. En general, el mejor desarrollo del sector privado requerirá de reglas estables, lo que no siempre se cumple.

El conjunto de normas será el resultado de eventos históricos culturalmente determinados y rara vez la consecuencia de un acto o un plan racional único. Y aunque no existen panaceas ni modelos superiores, la teoría económica permite determinar algunos problemas que deben ser abordados y predecir las consecuencias de ciertas decisiones. El conocimiento de la diversidad de la experiencia de distintos países puede entregar información valiosa en distintos planos, desde el predominio de ciertas creencias y determinados valores que van plasmando una regulación, hasta los resultados de opciones alternativas, en la medida que existan evaluaciones.

Este artículo es el resultado de la coordinación de una investigación realizada en tres países latinoamericanos,-- Brasil, Colombia y Guatemala,-- que sistematizó la política pública y la percepción de los actores respecto al sector privado en educación, con especial (aunque no exclusivo) énfasis en el sistema escolar. Los estudios, dirigidos por Bernardo Sorj, Carmen Helena Vergara y Jorge Lavarreda respectivamente, abarcan países muy heterogéneos, lo que se tradujo en diferencias metodológicas que fueron desde la aplicación de varias encuestas a muestras representativas hasta el énfasis en entrevistas semiestructuradas. Además se agregó una investigación más extensa, con particular énfasis en el financiamiento escolar, desarrollada por Alejandro Morduchowicz para Argentina. Los estudios serán próximamente publicados por PREAL y el BID. En este documento se revisan algunos elementos que la economía releva de la diversidad de experiencias en materia de regulación de la actividad privada en educación, para destacar algunas tendencias y problemas específicos. En la primera sección se describen las distintas formas de participación privada y los determinantes de su desarrollo. En la segunda se revisa selectivamente la experiencia de los tres países, destacando como resuelven los aspectos críticos identificados en la sección anterior.

I. FORMAS Y DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA

En términos generales, el estado determina de diversas formas el desarrollo de la educación privada, afectando tanto su demanda como su oferta. La demanda por educación privada dependerá especialmente de las preferencias de las familias, de los niveles de ingreso del país y su distribución, de sus costos relativos y de sus propias características y las de la

oferta pública. Es así como el crecimiento de iglesias minoritarias o la separación de la iglesia y el estado, puede promover una mayor demanda por educación privada de carácter religioso. También el estado puede afectar la demanda por educación privada informando sobre la calidad de la educación impartida por las escuelas (por ejemplo, difundiendo resultados de pruebas estandarizadas de enseñanza) u otras formas de incidir sobre las preferencias individuales, alterando los costos relativos de cada tipo de educación o cambiando la calidad y disponibilidad de la oferta pública. En países con niveles de ingreso muy bajo los estados pueden no estar en condiciones de financiar educación para toda su población, por lo que un segmento de ésta puede buscar soluciones privadas, especialmente en educación secundaria y superior. Mientras menos equitativa sea la distribución del ingreso, se puede esperar que mayor sea la demanda por educación de elite, la que puede entregar el sector privado o, regresivamente, el estado.

Por el lado de la oferta, la regulación y el financiamiento pueden incidir sobre el desarrollo del sector privado. El estado puede afectar de distintas formas los recursos a disposición de la actividad privada, tanto a través de financiamiento público como de incentivos o restricciones al financiamiento privado. Otros factores, como la disponibilidad de religiosos o de profesores, las preferencias de éstos, o la filantropía de la población, pueden afectar la oferta privada tanto como las normas que la regulen. Entre estas últimas destacan disposiciones de estándares arquitectónicos para colegios o normas sobre profesores, incluyendo salarios.

Históricamente, la regulación que afecta al sector privado y el apoyo financiero a los establecimientos privados han estado vinculados a la relación entre el estado y la religión,

en el mundo occidental especialmente la Iglesia Católica romana. No es el propósito de este trabajo hacer una revisión de esta historia, por lo que nos limitaremos a describir las principales formas que actualmente existen. Algunas revisiones de diversos aspectos de la situación actual incluyen West (1997), Scobie (2000), Sosale (1999), Patrinos (1999), Toma (1996) y Tooley (2001).

En casi todos los países, incluso China, existe la más tradicional administración de colegios privados pagados única y directamente por las familias. Estos están sometidos a reglas diversas y con distinto grado de injerencia de los ministerios de educación de cada país respecto a curriculum, planes y programas, tiempo escolar, evaluaciones, reconocimiento de estudios, personal y remuneraciones, gravámenes y exenciones, aranceles y reajustes, etc.

La administración por parte de agentes privados puede no involucrar la propiedad de los recintos, como es el caso de las escuelas públicas que son licitadas a empresas privadas en el marco de programas de concesiones, como el caso de Bogotá, o en una asignación más directa, como es el caso de las corporaciones de enseñanza técnico profesional en Chile (DL 3166). La administración privada de bienes públicos también puede corresponder a cooperativas u otras organizaciones de padres (Manutara en Bolivia, Educo en Salvador, PRONADE o cooperativas en Guatemala) o profesores (escuelas municipales en algunas comunas de Chile) o admitir diversidad institucional, como en el caso de las “Charter Schools” en Estados Unidos.

El apoyo financiero del estado puede tomar diversas formas: pago de salarios de profesores (Argentina, Nueva Zelandia); asignación de docentes contratados por el estado (Francia, Paraguay); raciones alimenticias, textos escolares y programas educacionales (Estados Unidos y Chile); becas, seguros o créditos a los estudiantes o sus familias (especialmente en educación superior, pero también en experiencias de vouchers, como por ejemplo, Estados Unidos, Bangladesh, Pakistán y Colombia); hasta llegar al extremo de financiamiento en condiciones semejantes al sector oficial o público, al menos en lo relativo a costos operacionales (como en el caso de Holanda, Bélgica y Chile, países donde el sector privado representa más del 40% de la matrícula total). El apoyo financiero del estado puede variar en función de características de las familias (Holanda) o del establecimiento escolar (Chile). Otras formas de contribución financiera del estado incluyen leyes tributarias que incentivan las donaciones de empresas o personas naturales (lo que parece ser más difundido para educación superior que para el sistema escolar) y exenciones de impuestos para los operadores privados de establecimientos educacionales. En Estados Unidos el financiamiento público de escuelas privadas llega a representar un cuarto del costo total de las escuelas privadas y se encuentra en cuatro áreas principales: exención de impuestos, libros de texto, transporte y programas (Levin, 1999).

Los desbalances dramáticos del gasto público son ilustrados por la desproporcionada fracción del gasto que recibe la educación superior. En 1980 los países en desarrollo gastaban con recursos públicos más de 20 veces más por alumno en educación superior que por alumno en educación primaria (Patrinos, 1999).

El financiamiento público, ampliamente justificado sobre la base de fallas de mercado y eventualmente equidad social (González, 2001), no debiera colocar en riesgo la educación de toda la población por falta de presupuesto, lo que es un desafío real en el mundo en desarrollo, ni menos reducir la equidad. Surge entonces la necesidad de implantar políticas de recuperación de costos en aquellos sectores en los cuales existe disposición a aportar recursos privados para inversiones que son privadamente rentables, como educación escolar de alta calidad, competitiva con el mundo desarrollado y que el estado no está en condiciones de financiar, o la introducción de créditos en educación superior. Así, los recursos con que cuente el sistema escolar privado dependerán también de la posibilidad de cobro a las familias y de las regulaciones que existan respecto a ese cobro. Todas estas disposiciones pueden variar según las características de las familias atendidas. Un estudio del Banco Mundial estima que en una muestra de 41 países, el gasto privado alcanzaba un 11% del total de gasto en educación en los países desarrollados y un 25% en los países en desarrollo.

El cuadro 1 presenta un resumen de las diversas formas institucionales que se observan en la práctica.

Cuadro 1. Participación privada y fomento desde el sector público en educación

	Administración privada	Financiamiento
Propiedad privada	<ul style="list-style-type: none"> - Con o sin fines de lucro - Cooperativas de padres, congregaciones religiosas, sociedades de profesores, corporaciones o sociedades 	<ul style="list-style-type: none"> - Familias - Incentivos a donaciones - Exenciones a operadores privados - Aporte público: sueldo o asignación de profesores; programas educacionales; becas, seguros o créditos a estudiantes; subsidio a la demanda
Propiedad estatal	<ul style="list-style-type: none"> Concesiones a empresas, gremios, profesores, cooperativas de padres 	

En el análisis del marco de regulación que rige cuatro países del oeste de Africa, Larocque (1999) distingue nueve aspectos centrales. En primer lugar, el conjunto de leyes y normas que la regulan pueden tener distinta jerarquía, estabilidad y contradicción entre sí. En general, reglas claras y estables debieran promover un mejor desarrollo de la actividad. Las normas que rigen la entrada y salida de oferentes privados pueden ser más o menos flexibles, apareciendo conveniente la flexibilidad para promover la competencia y la fijación de estándares que aseguren mínimos razonables de calidad de servicio. Las limitaciones al cobro a las familias también son variables, así como la ayuda financiera pública o privada para apoyar los pagos. La demanda determina limitaciones a las alzas de aranceles, y la competencia entre instituciones oferentes debiera asegurar que los precios reflejen costos marginales de producción. Esta competencia dependerá de las normas de

entrada y salida y las posibilidades de consolidar posiciones monopolísticas por parte de las instituciones.

Como ya hemos visto el estado puede proveer distinto tipo de subsidios para costos operacionales o terrenos y edificios, y diferentes normas tributarias. Estos aportes afectan el desarrollo relativo del sector privado y la eficiencia, la calidad y la equidad del conjunto del sistema escolar. Otras normas que varían entre países se relacionan con la extensión de la jornada escolar, diaria y anual, y las normas que afectan el curriculum y los planes y programas. Las opciones cubren desde la completa determinación de los contenidos y horarios, hasta la más plena libertad en estos aspectos. La necesidad de una cierta coordinación para asegurar estándares de competitividad internacional debe balancearse con la adecuada flexibilidad frente a contextos diversos y cambiantes.

Además de estos nueve aspectos, hay otros factores que determinan diferencias importantes entre países. Las normas laborales, incluyendo las disposiciones referentes a salarios, que rigen las relaciones de los docentes, tanto en el sector público como en el privado, varían ampliamente. Interesa no sólo la normativa de un sector con respecto a sí mismo, sino también como se complementan entre sí. A los establecimientos educacionales privados en algunos países se les exige ser evaluados por instituciones públicas. En otros se aplican evaluaciones universales a todas las instituciones, que pueden utilizarse para informar a las familias o para decisiones de política educativa. Cuando existen problemas de gestión, pueden determinarse diversas formas de intervención pública, desde el diseño de programas compensatorios hasta el cambio de administración de los establecimientos.

Dentro del marco de la regulación existente, el estado puede considerar al sector privado un aliado estratégico o una amenaza que debe ser neutralizada, lo que dependerá de la ideología y las preferencias de los grupos en el poder en un determinado momento en el tiempo. Los estudios de casos nos dan una idea de las tendencias y desafíos en cada país. A continuación se recapitulan algunos detalles de éstos que están relacionados con la discusión anterior, sin pretender de ningún modo resumir el contenido y riqueza de las investigaciones.

II.- ALGUNOS ELEMENTOS DE LA EXPERIENCIA DE ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y GUATEMALA

En la legislación suele predominar un desenlace a medio camino entre un sistema centralizado público y un sistema que admite la participación vigorosa de agentes privados. Handler (1996) muestra que en los procesos que buscan enfrentar el problema de eficiencia del monopolio estatal, los detalles del diseño son muy importantes. De ahí la importancia de realizar estudios de caso.

Veamos primero algunos detalles de contexto. En Brasil la educación privada representa un 16% de la matrícula de primaria y secundaria, llegando a un 75% en educación técnica y 65% en educación superior. En Guatemala, la participación privada se eleva a 13% en primaria, 47% en secundaria inferior, 75% en secundaria superior y prácticamente un tercio en el nivel universitario. Si bien los porcentajes, especialmente en secundaria superior, parecen mucho más altos que en Brasil, si se calcula la cobertura privada en términos del total de población en edad de cursar los últimos niveles de secundaria, el porcentaje del

sector privado es bastante similar en los dos países, lo que se explica por la mayor cobertura en este nivel del sistema escolar brasileño. Mientras la participación de la educación privada en el sistema escolar ha venido cayendo desde la década de los ochenta en Brasil, lo contrario ha ocurrido en Argentina, donde la participación privada ha llegado a 21% en primaria, 28% en secundaria y 39% en educación superior no universitaria. En Colombia, la participación privada alcanza un 15% en primaria, 23% en secundaria, y 67% en educación superior.

En general, la educación privada representa un porcentaje mayor en el nivel terciario que en el secundario y en este a su vez mayor que en el nivel primario. Los estados del continente parecen estar respondiendo con una oferta pública bastante universal en el nivel primario obligatorio, y algunos, como Brasil, están recientemente expandiendo fuertemente la oferta pública en el nivel secundario, sin consideración de las posibilidades de complementariedad que ofrece el sector privado en este ámbito. Por otra parte, la escasez de recursos públicos y los mayores costos de la enseñanza terciaria, que limitan la oferta pública, por una parte, y la rentabilidad de la formación superior, por la otra, configuran una situación de exceso de demanda que tiende a resolverse parcialmente con oferta privada. La limitación principal para un mayor desarrollo privado en este nivel es probablemente la restricción de liquidez, que disminuye la demanda efectiva de plazas, lo que ha dado origen a diversos sistemas de crédito en la región, con y sin subsidio público, y en el primer caso, con formas muy diversas de apoyo (Salmi, 2001). Hay poca consideración de los elementos regresivos que tienen las distintas políticas de subsidio público a la educación superior. Otro ámbito donde se ha desarrollado la oferta privada es en la preparación para las pruebas de selección a la

universidad, el nivel preescolar (donde la oferta pública también es limitada) y la formación y capacitación a distancia.

Vamos ahora a revisar algunos elementos de la regulación. En los cuatro países analizados hay desde hace tiempo libre entrada y salida de proveedores privados sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos razonables, lo que es propicio para el desarrollo competitivo del mercado. No obstante, la regulación desde el sector público impone costos en el funcionamiento de este mercado. Por ejemplo, el 62% de los encuestados en Guatemala considera que existe mucho requisito administrativo impuesto por el ministerio.

La política pública hacia el sector privado y la regulación de la gestión varían notablemente, y se observan algunas señales que no parecen ir en el sentido de fortalecer la iniciativa privada¹, lo que, unido tanto a la opción de incrementar cobertura del sistema a través de expansión de la oferta pública como a la crisis económica que los afecta², ha llevado a una reciente caída en la participación privada en términos relativos, a pesar de que las familias perciben que este sector ofrece una educación de mayor calidad.

¹ En el texto se revisan algunos ejemplos de regulaciones sobre precios. A esto se puede añadir, en Guatemala una tendencia a la recentralización de la gestión que conspira contra formas de participación privada no convencionales en la administración de los establecimientos desarrolladas por el gobierno anterior. En Brasil, la planificación de la demanda y oferta de plazas en enseñanza fundamental no considera la oferta privada. En Colombia la remuneración de los docentes del sector público se ha establecido como mínimo para el sector privado. No obstante, cabe destacar que el municipio de Bogotá ha promovido una alianza de largo plazo con el sector privado en aras de mejorar la educación a la que pueden acceder los sectores más pobres.

² La crisis no sólo ha generado una menor demanda por las instituciones privadas sino también aumentos en la morosidad.

Esta percepción se funda en un prestigio alcanzado por los establecimientos escolares privados, que es corroborado por mejores resultados “brutos” en los exámenes nacionales de rendimiento en los cuatro países³. Las tasas de repitencia y de deserción son más bajas en el sector privado, pero la brecha se está reduciendo gracias al mejoramiento de los establecimientos públicos sobre los cuales actúan los programas de los ministerios de educación.

El sector privado permite expansiones de matrícula en educación superior sin (o con mucho menor) costo para el fisco. Mientras en Guatemala hay una percepción negativa de la eficiencia de la universidad pública⁴, en Colombia y Brasil, hay una impresión negativa de la calidad de la oferta privada en este nivel. Sólo en Brasil se han ido implantando exámenes al final de la educación superior, los que tienden a favorecer a las universidades estatales y federales. La formación de los profesores también es mejor en las universidades no privadas.

En todo caso, la conveniencia de este tipo de exámenes es discutible, especialmente en este nivel. Por un lado, mejora la información para los postulantes a educación superior respecto a la calidad de la educación impartida en las distintas instituciones. Sin embargo, tiende a uniformar los contenidos de la formación universitaria de acuerdo a los parámetros utilizados en las evaluaciones. Esto puede no ser conveniente en un contexto de cambio e incertidumbre como el actual, en que puede ser riesgoso especificar rígidamente las

³ En Guatemala no hay estudios que controlen por factores asociados, como el nivel socioeconómico de las familias. En Colombia, los estudios del Ministerio de Educación muestran que al aplicar controles la ventaja privada se atenúa o desaparece. Otros estudios para Colombia, Argentina y Brasil se resumen en González (2001).

características deseables de un profesional. Una alternativa sería promover otras formas de información respecto a la calidad de las instituciones mediante sistemas de acreditación institucional que utilicen indicadores como los desarrollados para el sistema universitario de Estados Unidos⁵.

El tema de la información también es relevante en educación escolar. En este sector pudiera haber menos diversidad que en educación superior, debido a que se requiere una formación más general en habilidades y conocimientos que son comunes a diversas profesiones y oficios. Sin embargo, en estos países ha habido un avance en términos de una mayor libertad curricular, como reconocimiento a la incertidumbre respecto a los procesos más adecuados y a la diversidad de alternativas. Esta libertad hace más complejas las evaluaciones, pues éstas deben tomar en cuenta sólo los aspectos de la matriz curricular común. En Guatemala, los directores de 85 centros educativos aglutinados en el Círculo de empresarios de la educación, argumentando que la evaluación era discriminatoria, interpuso un recurso de amparo ante los tribunales, lo que impide hasta hoy la divulgación de los resultados de los establecimientos privados. Sin embargo, el 97% de los padres de familia y el 74% de los directores encuestados en el estudio creen necesaria la evaluación y que los resultados sean públicos. La falta de información provoca una gran demanda de los

⁴ Tiempos de egreso muy largos, atribuidos a un costo de arancel sólo nominal para los estudiantes, hace que el costo por estudiante graduado sea entre dos y tres veces superior al de las universidades privadas.

⁵ Como parte de la regulación a la actividad privada en Brasil se puede destacar también un ejemplo interesante de regulación de estándares basados en insumos en lugar de resultados. Para las universidades privadas se fijaron metas de porcentaje de profesores con estudios de postgrado, lo que significó que las universidades privadas comenzaran a contratar a los jubilados de las universidades estatales. Si el objetivo hubiese sido la formación de recursos humanos de alto nivel, la política debió haber fijado estándares de resultados, por ejemplo en términos de producción de investigación. En contrapartida, los profesores de las universidades públicas son evaluados en términos de producción científica y no solo de formación.

oferentes que han logrado un cierto prestigio a través de varios años de funcionamiento, lo que les permite mayores cobros de matrícula.

Este tipo de tensión, entre la falla de información, el mecanismo de evaluación, la libertad curricular y los intereses de los proveedores, es uno de los desafíos que deben enfrentar los sistemas educacionales que fomentan la diversidad, y debe ser resuelto con una evaluación que considere todos los aspectos relevantes para una formación de calidad. Los intereses de quienes se puedan ver desfavorecidos con la divulgación de resultados, eventualmente colegios que podrían ver deteriorado su prestigio, deben ser supeditados al bienestar de la sociedad, que requiere información para tomar las mejores decisiones para la educación de las nuevas generaciones. Como veremos más adelante, un sistema de información también es necesario para abordar eficientemente los problemas que los controles de precio intentan resolver. Hacia 1997, 21 países de América Latina y el Caribe habían desarrollado sistemas de evaluación (PREAL, 2001). La difusión de resultados es clave para que estos sistemas cumplan sus objetivos.

Otras regulaciones que el estado impone al sector privado varían entre países. Por ejemplo, en Colombia hay dos medidas que afectan directamente la libertad de gestión de las escuelas:

- a) Los padres deben ser incorporados en la gestión de los establecimientos privados. Esto puede ser positivo desde el punto de vista del involucramiento de las familias en la educación de sus hijos. Pero algunos entrevistados en el estudio manifiestan molestia por exceso de intromisión en aspectos administrativos y financieros. En

todo caso las familias no pueden determinar las tarifas, y su representante en el Consejo Directivo de la institución sólo tiene voz sobre este tema.

- b) Fijación de máximos de reajuste de tarifas. Actualmente se expiden decretos anuales que vinculan los aumentos posibles de cobro a las familias a la inflación pasada. No obstante, la ley permite utilizar un mecanismo de ajuste de tarifa relacionado con la calificación del tipo de servicio. Por ley además se bloqueó la posibilidad de cobrar otros aportes a las familias, los que eran muchas veces utilizados para financiar inversión.

En Guatemala la normativa es igualmente estricta, pero parece cumplirse menos. Los centros privados pueden cobrar solamente cuotas autorizadas por el ministerio de educación. El incremento que se solicite sobre la cuota autorizada no puede ser superior a 15%, y debe guardar relación con la situación económica de la población escolar que atienden y las características del servicio que ofrecen. Sin embargo, los establecimientos recurren de hecho a cobros extra usando otras figuras, lo que a veces es denunciado por los padres de familia ante el ministerio. El 57% de los directores considera que el principal problema que enfrentan es la regulación de las cuotas escolares. En Brasil, la normativa es más favorable a la actividad, ya que no se fijan límites a los aumentos, pero se exige que se justifiquen ya sea por inversiones, mejoramientos en las condiciones de la escuela y/o aumento de salario de los profesores. La escuela debe presentar a los alumnos y sus padres una planilla de costos definida por el gobierno federal.

Medidas relacionadas con los controles de precio pueden reflejar un cierto temor y desconfianza hacia la actividad privada en la educación, buscando proteger legalmente a las

familias del mismo modo que los códigos laborales de los años setenta buscaban proteger a los trabajadores. Cabe preguntarse por los costos de estas rigideces en términos de un menor desarrollo o calidad del sistema educacional privado, ya que esta es una tensión que está presente en muchos países. En un sistema de libre mercado los precios reflejarían simplemente cambios en los costos de provisión o un servicio de mayor calidad. La competencia debiera prevenir alzas por sobre estos factores. Los legisladores parecen desconfiar de esta fuerza para el control de costos. Un enfoque alternativo que considera las fallas del mercado educacional revisadas en González (2001) buscaría dar información más transparente a las familias y mayores derechos relacionados con la relación de largo plazo que se establece entre demandantes y oferentes en este mercado. En todo caso, si se fundamenta en este último factor la limitación al alza de tarifas, cabe destacar que en ningún caso podría justificarse para los nuevos alumnos que ingresan cada año a los establecimientos, excepción que no se incorpora en las legislaciones. Intervención adicional requeriría analizar si existe competencia en este mercado. El prestigio consolidado en un contexto de falta de información puede convertirse en una fuente de rentas en una situación de competencia imperfecta. Pero un servicio de mejor calidad puede cobrar un mayor precio (y requerirlo para su financiamiento). Sin embargo, mejores resultados en evaluaciones pueden provenir de la concentración de estudiantes aventajados y no de un servicio de mayor calidad. Esto requiere evaluaciones que tiendan a medir el “valor agregado” por las escuelas, neto de los efectos de las características del alumno y su entorno.

Mientras las remuneraciones de los docentes del sector privado se determinan privadamente en Guatemala y Brasil, resultando en remuneraciones promedio menores que en el sector

público en el primero y mayores en el segundo, la regulación también impone más requisitos en Colombia, al establecer como límite inferior la remuneración de la misma categoría en el escalafón público. Las otras condiciones laborales en esos tres países se rigen por normativas contractuales privadas. En Argentina, hay libertad solo para la selección de docentes, pero trabas respecto al despido y normas salariales básicas mínimas comunes, que resultan en mayores remuneraciones promedio en el sector privado. Las diferencias en algunos casos pueden deberse al pago de bonos, por ejemplo por “presentismo”, que constituyen incentivos y pueden mejorar resultados.

El apoyo financiero o tributario que reciben las instituciones educacionales varía bastante entre países. En Brasil los aportes públicos directos a la enseñanza básica privada se limitan a becas de educación básica para escuelas comunitarias, religiosas o filantrópicas si se comprueba la falta de lugares en las escuelas públicas de la localidad. En educación superior hay fondos para fomento y extensión, y crédito. Los créditos consideran la necesidad económica del alumno, pueden llegar hasta el 70% de la mensualidad y tienen tasas de interés muy subsidiadas, pero satisfacen una fracción muy pequeña de la demanda.

Colombia ha experimentado con diversas fórmulas de financiamiento público para el sector privado escolar: docentes en comisión; subsidios en especie; jornadas adicionales; “vouchers” a las familias pobres (becas paces) para aumentar cobertura en secundaria; y recientemente concesiones. El sistema de concesiones responde a una evaluación que las becas paces no generaron suficiente presión por calidad, ya que las familias pobres no estaban adecuadamente informadas o capacitadas para exigirla. Las concesiones, en cambio, establecen requisitos de calidad explícitos a los concesionarios. En los últimos

años se creó un sistema de crédito a las familias para financiar la cartera morosa en los establecimientos privados de educación básica y media. En educación superior también hay crédito a estudiantes y fondos concursables de investigación.

En Argentina el gobierno apoya a más del 70% de los establecimientos escolares privados, pero sin una fórmula clara para definir la magnitud de los aportes. Los aportes fiscales representan el 40% de los ingresos totales de las escuelas privadas. En promedio las instituciones de este sector cuentan con entre 16 y 18% más recursos que las estatales.

En Guatemala sólo hay subsidios públicos a instituciones privadas sin fines de lucro de preprimaria, primaria y media de sectores urbano-marginales y rurales^{6 7}. Por otra parte, respecto al tema tributario, los centros educativos privados con o sin fines de lucro y las universidades están exentos del impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto único sobre inmuebles y el impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias. Además la educación superior está exenta del impuesto sobre la circulación de vehículos. Las universidades privadas y la universidad pública se benefician de incentivos tributarios a las donaciones que no son extensibles a la educación escolar aunque sí a otras entidades culturales y científicas.

En Colombia la única exención de que gozan los establecimientos escolares privados es el IVA. Por otra parte, no hay exenciones por donaciones específicas para educación: sólo los

⁶ Los subsidios comenzaron oficialmente en 1997, aún cuando hay antecedentes que datan de 1995. El subsidio es expresado en montos por alumno y puede alcanzar hasta un 43% del salario de los maestros, único uso permitido para estos aportes. Desde el 2001, para instituciones gratuitas y casi gratuitas se estableció la modalidad “subsidio de salarios por maestro”, que puede alcanzar hasta un 90% de los salarios del sector oficial.

gastos de las empresas en bienestar de sus trabajadores, entre ellos educación, son deducibles para efectos de impuesto a la renta.

En Brasil las instituciones educacionales sin fines de lucro están exentas del Impuesto de Renta de la Persona Jurídica, de contribución a la seguridad social y de otras contribuciones, incluido el “salario educación”. Esta exención es concedida a las instituciones consideradas de beneficencia que destinen integralmente sus eventuales resultados operacionales a la manutención y desarrollo de sus objetivos institucionales.

La citada beneficencia se caracteriza por la concesión de plazas, integral y gratuitamente – bajo la forma de becas -, a alumnos considerados necesitados (con hasta R\$ 300,00 de renta familiar mensual per capita). El monto de la exención debe corresponder al valor de los beneficios concedidos por la institución.

El Impuesto de Renta de Personas Físicas también determina anualmente los descuentos que los contribuyentes pueden hacer respecto a los gastos en educación – propia o de sus dependientes. Pueden ser deducidos gastos relativos a guarderías y preescolar, enseñanza fundamental, media y superior y cursos de postgrado o profesionalizantes. Los valores permitidos son bajos.

⁷ Además hay becas para niños discapacitados, que pueden asistir a centros privados.

III.- CONCLUSIONES

El estado dispone de una amplia variedad de instrumentos para afectar la actividad privada en educación. Hemos visto que en los países cubiertos por los estudios de casos hay libre entrada (sobre la base de ciertos estándares) y salida de oferentes privados, que se desenvuelven en un marco de regulación con distinto grado de rigideces. En particular, existen normas diversas sobre precios y salarios y respecto a relaciones laborales, y a veces requisitos administrativos que provocan reclamos de los gestores privados.

Debido a los problemas de información que existen respecto a las características del bien educación, es deseable que el estado desarrolle o fomente un sistema de evaluación nacional y que difunda sus resultados al menos al nivel de establecimiento escolar. Esto permite no sólo una mayor presión por calidad (por distintas vías) sino también constituye un medio potencialmente más eficiente para resolver los problemas que han llevado a introducir controles de precio en algunos países. De este modo la competencia entre instituciones debería llevar a precios de equilibrio que reflejen los costos eficientes de producción. Cabe además reconocer la tensión entre libertad curricular y evaluaciones nacionales, así como la necesidad de adoptar gradualmente sistemas que midan “valor agregado” por las instituciones.

No obstante se discuta si la ventaja de la enseñanza escolar privada proviene de las características de los alumnos y su entorno, la percepción pública es que es de mejor calidad que la enseñanza pública. Suele ocurrir lo contrario con la educación superior privada.

En ausencia de un apoyo financiero más directo sobre una base competitiva con el sector público, como en el caso de Chile, la participación privada en el sistema escolar se sitúa entre el 10 y el 20% de la población en edad. En educación superior los porcentajes crecen debido a su mayor costo (que deriva en limitaciones de la oferta pública) y la mayor rentabilidad privada para los demandantes. Mientras el apoyo que parece requerir el sector privado en este último nivel parece ser acceso a crédito para los estudiantes potenciales, en el sistema escolar cualquier fórmula que no signifique una cobertura de una fracción importante de los costos operacionales sólo modificará ligeramente su importancia relativa. Mientras esto no ocurra la participación privada será sensible a la expansión de la oferta pública gratuita y las crisis económicas, que provocan traslados hacia el sector subsidiado y aumentos en la morosidad.

REFERENCIAS

González, Pablo (2001) “Lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación”, documento de trabajo n°117, Centro de Economía Aplicada.

Handler, Joel (1996) Down the bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment, Princeton: Princeton University Press.

Larocque, Norman (1999) “Regulatory Framework Issues in Education”, mimeo, World Bank.

Levin, Henry (1999) The Public-Private Nexus in Education, American Behavioral Scientist 43(1), 124-137.

Patrinos, Harry Anthony (1999) Market Forces in Education, mimeo World Bank, July.

PREAL (2001) “Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina”, Informe de la Comisión Internacional sobre educación, equidad y competitividad económica en América Latina y el Caribe.

Salmi, Jamil (2001) “Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience”, mimeo Banco Mundial, Washington DC.

Scobie, Tania (2000) "Encouraging Pro-Poor Private Education: Directions for IFC", mimeo Duke University.

Sosale, Sobhana (1999) "Trends in Private Sector Development in World Bank Education Projects", mimeo World Bank.

Toma, Eugenia Froedge (1996) "Public Funding and Private Schooling across Countries", Journal of Law and Economics, vol 39, April, pp. 121-148.

Tooley, James (1999) The Global education Industry. Lessons from Private Education in Developing Countries, Studies in Education N°7, The Institute of Economic Affairs, London.

West, Edwin G. (1997) "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey", The World Bank Research Observer, 12 (1), pp. 83-103.