

Viabilidad del subsidio por alumno

León Trahtemberg

Experto en educación.
Miembro del Directorio de IPAE y Foro Educativo.

León Trahtemberg presenta, una revisión de los conceptos y estrategias que están en la base de la polémica educativa sobre la privatización educativa. A partir de lo cual precisa los términos exactos de la propuesta gubernamental de modificar la gestión y el financiamiento de la educación pública así como evalúa la viabilidad del nuevo mecanismo del subsidio por alumno, dadas las desigualdades educativas existentes y las limitaciones de las actuales políticas educativas. Concluye sugiriendo una fórmula alternativa y proponiendo una estrategia de experimentación de la reforma dentro de un plan de desarrollo gradual.



El gobierno del Presidente Fujimori promulgó en diciembre de 1992 el DL. 26012 que propone una nueva fórmula para el financiamiento de la educación estatal, denominada «subsidio por alumno», que presume que permitirá generar mayor eficiencia y calidad en el servicio educativo estatal.

Dada la importancia del tema, revisaremos algunos conceptos críticos vinculados con la posible implementación de esta nueva fórmula en el Perú, aunada con algunos cambios en la gestión escolar que sugiere el DL. 26011.¹

I. Los teóricos de la privatización escolar.

El principal teórico de la privatización de la educación, es Milton Friedman, Premio Nobel de Economía de la Universidad de Stanford, California. En su concepto cada vez se gasta más en educación, con peores resultados, porque el sistema de educación pública tiene los mismos defectos de cualquier empresa socialista, que producen artículos de mala calidad a muy altos costos, con privilegios especiales para un grupo muy reducido.

En los colegios de barrios pobres, es imposible aprender, pero los padres no pueden hacer nada. Para conseguir una mejor escuela, tendrían que mudarse a un suburbio de mejores ingresos, cosa imposible (no olvidemos que alude a un sistema de educación municipalizado por distritos).

«A las escuelas privadas no les es negocio mudarse hacia esos barrios pobres, a menos que reciban algún subsidio. Como el gobierno regala la educación, no es posible vender algo a un precio que ni siquiera cubre los costos. En el caso de los «vales», los padres podrían entonces enviar a sus hijos a las escuelas que quieran, y escuelas privadas se establecerían en barrios pobres. Las escuelas públicas

tendrían que mejorar para no perder a todos los alumnos. O mejoran o cierran. En ninguna área hay progreso sin competencia.»

(Tomado de Meridiano, 10/11/1991)

Actualmente, el sistema de voucher o cheque escolar funciona en Dinamarca, Suecia, Chile, se está probando a nivel infantil en el Ayuntamiento de Valencia (España), y en los Estados Unidos de Clinton se aplicará para elegir entre diversos centros educativos estatales (ya no entrarán en la competencia los privados, como propuso Bush, para evitar que dinero público pase al sector privado).

En el Perú, el exministro de Economía Carlos Boloña, introdujo el concepto del bono educativo o Voucher, tal como consta en su libro «Cambio de Rumbo» (pag. 80 1), a semejanza del caso chileno que él tanto admira, y bajo los mismos argumentos de Milton Friedman de evitar despilfarro, baja calidad, centralismo y burocratización. «Debe fomentarse la industria educativa a través del libre mercado y evitar el monopolio estatal en el sector».

II. ¿De qué se habla cuando se alude a la Privatización de la Educación en el Perú?

1. ¿Qué es la privatización?

Cuando se habla de privatización en el Perú distintas personas pueden estarse refiriendo a diferentes conceptos y estrategias. De allí que vale la pena esclarecer el término.

- a. La palabra privatización no corresponde al ámbito de la Educación, sino más bien al de la Economía. Es decir, la sola mención a la posible privatización supone una introducción de conceptos económicos, para desarrollar estrategias en el sector Educación. Podría inferirse entonces, que la



sola presentación de una reforma a partir del título «Privatización de la Educación» sugiere que lo que se quiere resolver es un problema financiero y no un problema educacional.

- b. No se puede hablar de privatizar la educación pública, análogamente a lo que se hablaría para el caso de privatizar empresas estatales, por la sencilla razón que la Constitución obliga al Estado a ofrecer la educación pública, no así en el caso de las empresas mineras, pesqueras u otras. Así mismo, si se privatiza la propiedad de los centros educativos estatales, teóricamente los compradores podrían usar la infraestructura para otras actividades que no sean la educativa; de modo que se correría el riesgo de eliminar la educación pública gratuita, que es obligación del Estado.

Según este enfoque, el gobierno entregaría en concesión algunos de sus locales escolares para que terceros se hagan cargo de ellos, pero sin renunciar a su infraestructura ni a sus responsabilidades en el financiamiento.

En otras palabras, los locales estatales tendrían dos posibles administraciones, a) la de promotores privados, que los reciben en concesión para la gestión al estilo privado, que puede o no ser gratuito, según como se maneje los subsidios; b) la del propio Estado, o los municipios, que conducirán la educación estatal gratuita, aunque con nuevos mecanismos de financiamiento estatal. En este caso, la privatización corresponde a la gestión autónoma, más no a la propiedad, ni al cobro de pensiones mensuales. Lo que el gobierno pretendería es aprovechar la posibilidad de crear variantes de la educación estatal, para que sea más eficiente y participativa, sin violar el derecho a la gratuidad, que se respetaría en buena parte de los centros educativos estatales.

- c. La privatización de la educación puede ser vista también como un pro-

ceso inverso al de la estatización que ha ocurrido en la educación pública en las últimas tres décadas, especialmente en educación secundaria y superior, en el sentido de hacer que un mayor porcentaje de alumnos y maestros estén bajo el régimen de centros educativos privados, reduciendo el porcentaje del alumnado que está bajo el régimen estatal.

Por ejemplo:

	Nº de alumnos en Secundaria		Nº de colegios Secundaria	
		%		%
1947	18,710	33.8	109	53.2
1965	79,840	21.0	403	29.3
1985	216,530	13.6	800	19.2

Fuente: Cifras tomadas de las tablas de «El Perú desde la escuela». G. Portocarrero y P. Oliart, Instituto de Apoyo Agrario, Lima 1989.

Esta privatización, que invertiría el proceso de expansión de la cobertura de la educación estatal, puede lograrse de dos maneras.

1. Por conversión de centros educativos estatales en centros educativos privados, en cuyo caso hay un ingreso compulsivo de alumnos estatales al régimen privado, en aquellos colegios que sean privados.
2. Por expansión de la oferta privada, estimulando la creación de nuevos colegios privados, en cuyo caso el ingreso a la educación privada es voluntaria, manteniendo constante la cobertura estatal -o quizás se reduzca por la corrida de alumnos estatales a privados- lo que determina que el % privado sobre el total crece, mientras que el % estatal disminuye respecto al total. (Este fue el caso chileno). Esta privatización se está dando «de hecho» en el Perú, especialmente entre 1989 y 1992, tal como lo evidencia el informe del INIDEN. «El Sector Privado y la Atención de las necesidades educati-

vas en un contexto de crisis económica» (agosto 1993). Se observa allí claramente que en Lima y Callao la matrícula pública se empieza a contraer, y en cambio, la privada tiende a crecer significativamente (+13% o sea 40,000 alumnos).

III. Viabilidad de la privatización

La propuesta del gobierno no parece referirse a una agresiva ampliación de la oferta privada, ni tampoco a la venta de las escuelas estatales. Lo que propone es cambiar las fórmulas de gestión y del financiamiento de la educación pública. O sea, que en lugar que el Estado pague las planillas, el Estado siga pagando lo mismo, pero por intermedio de los promotores que se constituyen en cada centro educativo, bajo la fórmula de un subsidio por alumno (aprox. 8 dólares mensuales para educación primaria), lo que en otros países se conoce como el cheque, el vale o el «voucher» educacional. Frente a esto hay algunas preocupaciones:

- a. La nueva gestión tendría 5 problemas administrativos financieros:
 1. No todos los centros educativos están en condiciones de constituir su promotora.
 2. Puede haber mal uso o malversación de recursos, por falta de sistemas de control eficaces.
 3. No hay garantías que el Estado podrá o querrá mantener el subsidio por alumno con un valor real (o creciente) en el tiempo.
 4. Modifica la situación laboral del magisterio, que deja de ser estatal para pasar al régimen privado.
 5. No hay garantías para cierta homogenización de los sueldos y beneficios magisteriales.

En cuanto a la constitución de promotores para hacerse cargo de los centros educativos, el Presidente ha dicho que esto lo podrían hacer las propias

APAFAs, o asociaciones de maestros, culturales, religiosas y otras. Respecto a las APAFAs no habría tantos problemas, porque son las directamente involucradas en la educación de sus hijos. Pero si un colegio es entregado a una tercera entidad, existe la posibilidad que sea simplemente para lucrar con la educación y no hay forma de evitar eso. Por eso, esta alternativa no parece ser muy viable.

En cuanto a la velocidad de implementación, si se pretende llevar a cabo la reforma en forma masiva y universal, se producirá un shock educacional que fraccionará y debilitará el sistema educativo, empeorando las cosas. Pero, si se realiza gradualmente, a partir de los municipios y colegios más preparados y mejor dispuestos para ingresar a esta modalidad, y si se dan tiempos prudentes para ganar la experiencia necesaria para ir generalizando sus bondades a lo largo de los años, tiene mejores perspectivas de éxito.

En cuanto al objetivo de elevar la calidad de la educación, hay que tener claro que un cambio en la administración y financiamiento de la educación estatal, puede generar quizás ciertas eficiencias, pero no garantiza mejorar la calidad de la educación, porque ella está vinculada no sólo a la gestión y financiamiento, sino a la existencia de una política de capacitación magisterial, innovación curricular, etc. que en esta propuesta no tienen mayor presencia. Igualmente decisivo es el rol del nuevo director, que será el verdadero responsable de la gestión escolar, de su autonomía, de sus recursos, y para ello se requiere una capacitación especial que tampoco son parte de la propuesta.

- b. Así mismo, la discutida propuesta del «voucher» y de la conversión del conjunto de centros educativos en un mercado de colegios, existen también una serie de problemas respecto a las implicancias de la competencia entre colegios, que no se conciben con la suposición de que eso lleva a elevar la calidad de la educación.



Argumentos a favor

Los defensores de este modelo argumentan a favor del derecho de los padres de elegir el tipo de educación que desean para sus hijos. Además argumentan que alentar la competencia entre colegios permitiría mejorar la calidad educacional, por el efecto propio de las reglas del mercado.

Así mismo, que los padres se motivarían para involucrarse más, ya que dejarían de sentir que el Estado elige por ellos y que no son parte activa en dicha responsabilidad.

También argumentan que si no hay libertad de elección, la inevitable estratificación de los colegios queda establecida (según el distrito), por criterios étnicos, culturales o de ingresos familiares, mientras que si los padres eligieran su colegio, el criterio de estratificación sería el rendimiento y comportamiento del alumno, es decir sus méritos, que no son factores externos a su control personal. En ambos casos la estratificación existirá, porque los mejores colegios admitirán a los mejores postulantes, dada la limitación en el número de matriculados; pero los criterios serían más equitativos, ya que se fomenta la igualdad de oportunidades a igualdad de méritos, sin determinismos por razones de antecedentes familiares, étnicos o económicos.

Por último, argumentan que esta estratificación por méritos no es mala, ya que posibilita crear una gradiente de colegios en función de su calidad, lo que permite a cada colegio tratar de escalar hacia arriba, a niveles de mejor calidad, en función a sus esfuerzos, lo que constituye un estímulo natural hacia la superación.

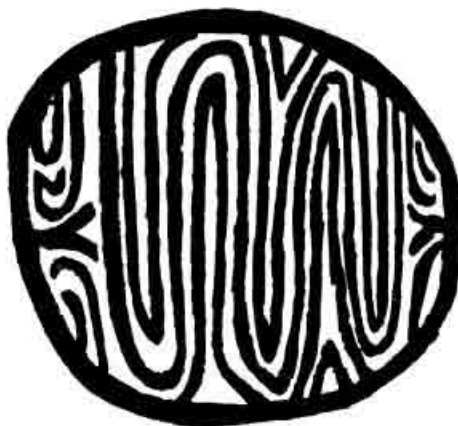
Argumentos en contra

Los que se oponen a la elección libre de los padres argumentan que en los colegios los criterios de mercado no son aplicables,

porque cada uno corresponde a realidades poblacionales y a recursos humanos y financieros desiguales. Por lo tanto, si no se regula las admisiones a los colegios, puede ocurrir un proceso de estratificación con fuerte tendencia a la elitización, y por otro lado, al deterioro de la educación en los niveles más bajos, que finalmente alentaría la deserción escolar.

No olvidemos que las reglas de mercado, aplicadas a los negocios, ante la desigualdad de capacidades para competir, permite que las empresas más solventes, tiendan a crecer en su porción de mercado, y las más débiles, tiendan a desaparecer.

Como el número de vacantes por colegio es limitado, los más exitosos se vuelven selectivos y/o más caros. A ellos accederán los niños con mejores antecedentes familiares, culturales, socioeconómicos y cuyos padres tengan más poder e influencia. Habiendo captado los mejores colegios para esta población, los otros quedarán para las poblaciones marginales, abriendo una estratificación a favor de una élite y en contra de los más pobres. Como ejemplo se toma el sistema universitario norteamericano, que es altamente estratificado y jerarquizado, con unas pocas universida-



des muy prestigiadas y caras a la cabeza, seguidas de una «clase media» de instituciones, que aspiran a llegar a ser parte de la élite (rara vez lo logran), y luego una enorme cantidad de *colleges* y universidades privadas en el piso de la escala, de dudosa calidad.

También se argumenta que cada mejora en el nivel educativo requiere dinero, si un colegio desprestigiado sólo atrae a estudiantes deficientes, ¿de dónde saldrá el dinero para mejorar su calidad actual?

Por último, los colegios tendrán que gastar dinero en la publicidad de su colegio, para propagar una buena imagen y captar al mejor alumnado. ¿De dónde sacarán dinero para ello los colegios menos prestigiados?

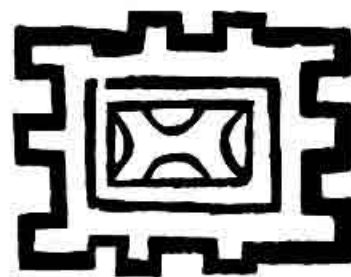
IV. Resumiendo

Como aprecia, el sistema de libre elección de colegios por parte de los padres, que cuentan con un «voucher» o «vale por escolaridad» que le asigna el Estado para que lo use donde mejor le parezca, es un sistema muy polémico.

En un país como el nuestro, el más delicado aún, porque siendo la población muy heterogénea, la elección no se realizaría en igualdad de condiciones, como podría ocurrir si la población fuera homogénea y los colegios de similar calidad.

Por eso, la reforma del financiamiento vía «voucher» por alumno, no parece ser muy viable en el Perú. Quizá más viable sería fijar un subsidio colectivo por centro educativo, en función del número de maestros que se requieren para los alumnos que atienden habitualmente. Bajo este esquema, la reforma podría justificar que dé lugar a algunas experiencias piloto, dentro de un plan de desarrollo muy gradual. En ese caso, se requeriría a) de un número crítico de expertos peruanos que la puedan seguir de cerca; b) garantías de

financiamiento estable por parte del Estado; c) capacitar a los directores de los colegios para su nueva gestión; d) establecer una política de desarrollo magisterial y cuidado de sus remuneraciones y beneficios; e) que la privatización se haga preferentemente a partir de la expansión de los servicios educativos privados y no necesariamente de la conversión de los estatales en privados, salvo que se entregue algunos colegios a sus APAFA constituidas en promotoras, en aquellos casos donde tengan la solidez, trayectoria, experiencia y voluntad para hacerse cargo de su colegio. Por último, no habrá mejoría en la calidad del servicio educativo, si no se acompaña la reforma con replanteamientos en materia pedagógica y docente.



Nota

1. Para la elaboración de este documento se han utilizado algunos conceptos de dos artículos previos publicados por el autor, titulados «Mercado de Colegios» y «¿De qué se habla cuando se alude a la Privatización de la Educación?», publicados en las obras «Educación Peruana: Un Drama en Ocho Actos» (pp. 80-83) y «Educación Peruana: Entre la Economía, la Política y la Educación» (pp. 93-95) publicados ambos por IPAE en mayo 1993.