



www.adunca.com.ar

Mercado, competencia y equidad en la educación subvencionada

Jaime Vargas S.*

1. Introducción

A partir de las reformas implementadas en 1980, el sistema educacional chileno ha incorporado, dentro de su funcionamiento, elementos propios del mercado y la competencia. La descentralización en la administración de la educación, el traspaso de los colegios públicos a las municipalidades, la igualación de la subvención educacional para colegios municipales y particulares subvencionados, todo esto en un contexto de libertad de elección para los padres, significó un profundo cambio en el sistema de educación -con financiamiento público- en sus niveles básico y medio. A su vez, la asignación de la subvención educacional en base a la asistencia promedio de alumnos se tradujo implícitamente en un subsidio a la demanda, o como comúnmente se ha denominado en un sistema de vouchers para educación.

Como puede apreciarse en el Cuadro 1 y Gráfico 1, la rápida respuesta del sector privado a los incentivos introducidos en el sistema, se tradujo en un notable movimiento de alumnos desde el sector municipal -antiguos colegios públicos- hacia el sector privado subvencionado. Este rápido cambio se produce en el contexto de comportamientos propios de un mercado competitivo.

Las reformas introducidas a principios de los 80 se fundamentaron por un lado, en los beneficios de eficiencia que el sistema ganaría con la introducción de elementos de competencia, y, por otro lado, en una profunda crítica al sistema educacional, caracterizado entonces como burocrático y centralizado(1).

El argumento central para respaldar los cambios introducidos, fue una esperable mejoría de eficiencia en la asignación de recursos. En la medida que lo producido (servicio educacional) debía necesariamente satisfacer a los demandantes (padres y alumnos), los productores guiarían sus decisiones con crecientes criterios de eficiencia. Además, un mecanismo de asignación, donde los recursos en vez de ser asignados arbitrariamente, serían guiados por la mayor o menor demanda que los colegios lograsen atraer, debería premiar a aquellos colegios capaces de satisfacer más plenamente a sus clientes, y a la vez, asignar más eficientemente los recursos disponibles.

* Master en Economía de ILADES/Georgetown University.

Master en Políticas Públicas de Harvard University.

Coordinador de la Red latinoamericana de Documentación e Información en Educación (REDUC).

1 Ver JOFRÉ, 1988.



| EVOLUCION MATRICULA POR TIPO DE COLEGIO (%) (1981-1995) | | | |
|---|-----------|-------------|--------------|
| Año | Municipal | Part. Subv. | Part. Pagado |
| 1981 | 78.0 | 15.1 | 6.9 |
| 1982 | 75.2 | 19.7 | 5.1 |
| 1983 | 71.2 | 22.4 | 6.4 |
| 1984 | 68.2 | 26.3 | 5.5 |
| 1985 | 65.3 | 28.1 | 6.6 |
| 1986 | 63.1 | 30.8 | 6.1 |
| 1987 | 60.7 | 32.7 | 6.6 |
| 1988 | 59.6 | 33.4 | 7.0 |
| 1989 | 58.7 | 34.0 | 7.3 |
| 1990 | 58.0 | 34.3 | 7.7 |
| 1991 | 57.8 | 34.0 | 8.0 |
| 1992 | 57.7 | 34.1 | 8.2 |
| 1993 | 57.4 | 34.1 | 8.5 |
| 1994 | 57.3 | 34.0 | 8.7 |
| 1995 | 57.1 | 33.8 | 9.1 |

Fuente : Ministerio de Educación.

Un segundo argumento se basaba en la mejoría en los niveles de calidad educativa que el nuevo sistema sería capaz de gatillar. Un supuesto clave dentro de esta lógica era que los colegios que ofrecieran mejor calidad educativa serían los que disfrutarían de una mayor demanda por ser utilizados. Así, la mejor calidad sería una consecuencia directa de la competencia.

Otro argumento utilizado para justificar estas reformas, fue la posibilidad de incorporar más activamente a los padres en la educación de sus hijos. Al tener que tomar la decisión de escoger el colegio de sus hijos, en vez de que éste fuese asignado centralizadamente, se suponía que los padres se verían incentivados a participar más activamente en la marcha del colegio. Otros argumentos en esta línea han sido la importancia de otorgar libertad a los padres en la elección del colegio de sus hijos, y la existencia de una mayor diversidad y flexibilidad de ofertas educacionales en respuesta a los deseos de las familias.

Al cabo de más de 15 años de implementación de esta reforma, persisten profundas discrepancias sobre el grado en que el nuevo esquema ha mejorado tanto los niveles de eficiencia como de calidad de la educación subvencionada. Una discusión subyacente tiene que ver con las implicancias de la introducción de elementos de competencia y de mercado sobre la equidad del sistema.

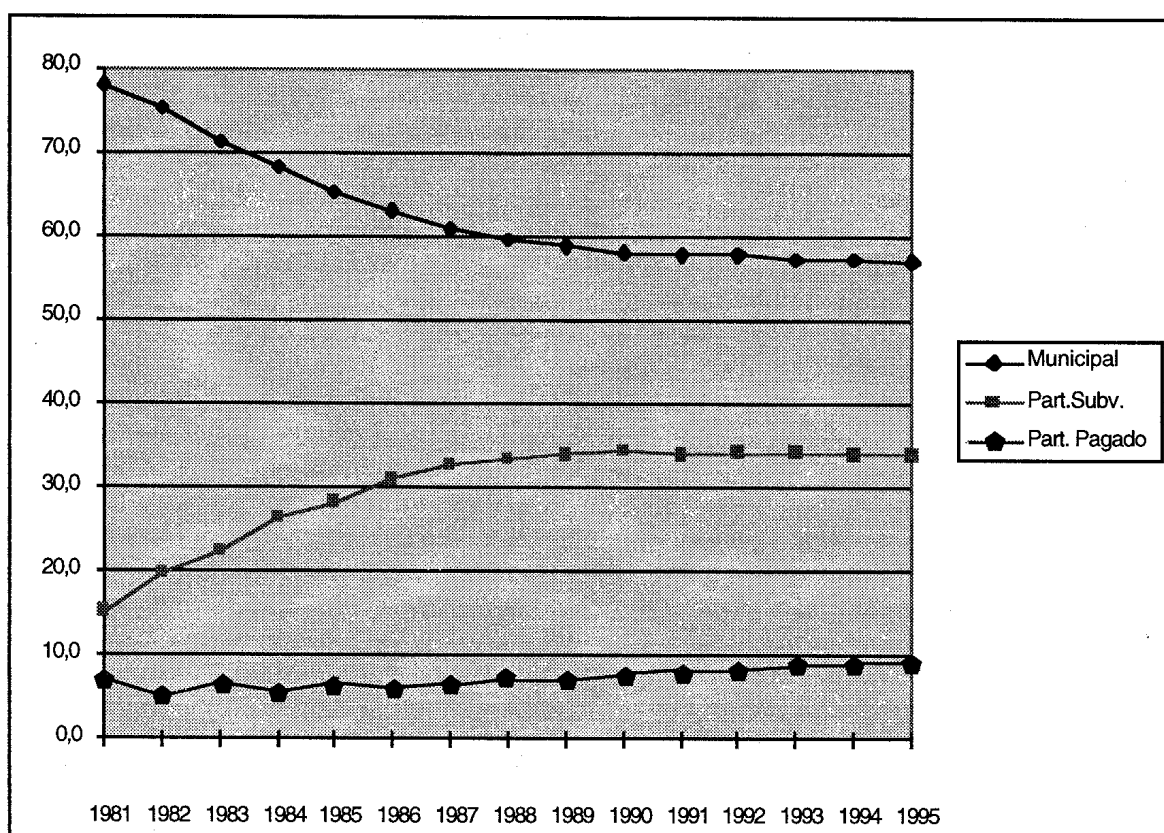
Para muchos críticos de la reforma de 1980, un mayor grado de inequidad es una consecuencia directa de la introducción de esquemas de competencia y mercado en el campo de la educación. Como pretendo exponer en este artículo, muchos de los peligros de inequidad que han sido profusamente asociados a un sistema de subsidio a la demanda, se deben más bien a distorsiones en las condiciones de competencia, y a la falta de una regulación adecuada de dicha competencia, que a la introducción de prácticas competitivas per se.

Por otro lado, la introducción de un sistema de subsidio a la demanda o de vouchers, introdujo -por el lado de la demanda- elementos competitivos orientados a mejorar los niveles de eficiencia del sector educativo.



www.adunca.com.ar

Dentro de este contexto, los principales problemas pertinentes a la equidad del sistema subvencionado de educación que serán discutidos en este artículo son, por un lado, aquellos relacionados con las dificultades que enfrentan los demandantes para elegir entre las distintas alternativas educacionales, Y. por otro lado, aquellos relacionados con los procesos de selección y autoselección que parecen caracterizar el comportamiento de algunos establecimientos educacionales y Familias. En base a este análisis se sugieren algunos caminos que buscan conciliar criterios de equidad con criterios de eficiencia en el campo educacional.



II. Equidad, mercado y competencia: algunos aspectos a considerar

II. 1 Concepto de equidad en educación

La importancia que se asigna al concepto de equidad en educación tiene que ver con consideraciones ideológicas, políticas, económicas, y sociales. El alto grado de consenso respecto de los beneficios positivos de la educación para el conjunto de la sociedad (externalidad positiva (2)), explican la intervención pública en la provisión de este servicio. El financiamiento público del nivel de educación socialmente deseado, así como la garantía constitucional de un mínimo de educación en casi todos los países son prueba de la



www.adunca.com.ar

importancia que se asigna socialmente a la educación. Aunque no existe una clara definición a priori sobre el número de años de educación que debería ser entregado gratuitamente a todos los que lo demanden, casi todas las naciones tienden a asegurar la

2 Se refiere a una situación en la cual el beneficio social es mayor al beneficio privado.

educación básica en forma universal¹. De ahí que el Estado garantice su provisión. Al respecto Okun (1975), distingue entre bienes económicos, propios del mercado, y derechos individuales, los que deberían ser garantizados a todos, sin consideraciones respecto del nivel de ingreso de las personas. En este contexto, la educación básica sería un derecho individual que debería ser provisto universalmente.

Otro aspecto que fundamenta la importancia de la equidad, se basa en la relación que existe entre el nivel de educación de las personas y sus posibilidades de ascender en la escala social. Así, la educación representaría el mejor instrumento para impulsar la movilidad social, y por esta vía, legitimar un esquema meritocrático, en el contexto de una sociedad democrática.

Finalmente, existe un argumento profusamente utilizado en los últimos años: la relación entre educación, productividad y desarrollo económico. El énfasis puesto en esta asociación ha ido acompañado de una creciente preocupación por el tipo de conocimientos y destrezas que sería necesario desarrollar a través del proceso educativo.

En líneas generales equidad se relaciona con la forma en que son distribuidos los costos y beneficios entre diferentes grupos de acuerdo a diferentes características de dichos grupos. Una definición precisa sobre cuáles son los grupos a considerar y con qué características es un asunto que puede variar de una determinada sociedad a otra (Rawls, 1971). Los grupos considerados o categorías más utilizadas al momento de evaluar la equidad del sistema educativo han sido: el nivel socioeconómico, el género, la región geográfica y la raza del alumno.

Dos son los conceptos de equidad más utilizados en el campo educacional: equidad en el acceso, y equidad en resultados educacionales. Equidad en el acceso se refiere a que alumnos de diferentes niveles socioeconómicos tengan la misma probabilidad de acceder a una educación de similar calidad. Equidad en los resultados educacionales se refiere a que alumnos de diferentes niveles socioeconómicos puedan obtener similares resultados educacionales.

Una última consideración que es necesario hacer sobre el concepto de equidad tiene que ver con el hecho de que pueden existir factores exógenos que influyen sobre el rendimiento escolar, y que son difíciles de compensar a través de una política educacional, como por ejemplo la habilidad innata o genética de las personas o su déficit nutricional. El éxito escolar puede depender de muchos factores que se encuentran fuera de la escuela, tales como nutrición, acceso a servicios de salud, condiciones de vivienda, educación de los padres, cultura familiar, y recursos materiales (Levin, 1991). Aun cuando las escuelas puedan ser capaces de compensar algunas de estas condiciones iniciales adversas, muchas otras serán difíciles de compensar. Además, resulta discutible la pretensión de que el sistema educacional se haga cargo de revertir desigualdades que no tienen su origen en el propio sistema educacional.

11.2 Dificultades para "elegir"



www.adunca.com.ar

Existen ciertas condiciones mínimas que deben estar presentes en un mercado para poder caracterizarlo como un mercado medianamente competitivo. En el caso del "mercado educacional," algunas de estas condiciones tienen que ver con la posibilidad real que tienen los demandantes de comparar entre distintas alternativas, de disponer de la información *adecuada* sobre esas alternativas, y de tener una posibilidad cierta de poder acceder a la alternativa escogida.

En primer lugar, todas las familias deberían ser capaces de poder escoger entre distintas alternativas. Una de las condiciones de un mercado competitivo es la existencia de un suficiente número de competidores. En el caso de la educación subvencionada esto debería traducirse en suficientes colegios alternativos. En la de educación subvencionada chilena esta es una condición que tiende a darse en las zonas urbanas más densamente pobladas, pero que se encuentra con fuertes limitaciones en el caso de las zonas rurales, e incluso de algunas zonas urbanas de menor densidad.

Otra de las condiciones necesarias de un mercado competitivo es la existencia de la información necesaria para poder elegir. Un sistema en el cual los padres deben decidir sobre distintas alternativas educacionales, requiere de significativa información para apoyar este proceso de toma de decisiones. Los padres deberían ser capaces de obtener información sobre las escuelas al menor costo posible. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que este proceso puede ser muy dificultoso. Por un lado, es muy difícil definir calidad de la educación, mientras que por otro lado existe una asimetría en el acceso a la información sobre lo que ocurre dentro de las escuelas.

La dificultad en definir calidad de educación se deriva del hecho de que los resultados educacionales son multidimensionales, lo que dificulta construir indicadores que den cuenta de los diferentes objetivos de la educación. Resulta además, muy difícil decidir que constituye una educación adecuada, cuando los alumnos difieren notoriamente en cuanto a sus habilidades e intereses.

Hasta ahora, una de las medidas más utilizadas para medir calidad educativa han sido los resultados obtenidos por los alumnos en pruebas estandarizadas, como el SIMCE(3). Sin embargo, este tipo de indicadores de calidad educativa presenta varios inconvenientes. En primer lugar, no es el único indicador de calidad educativa. En segundo lugar, el uso de pruebas estandarizadas para medir la efectividad de los establecimientos educacionales, genera el incentivo a mejorar el indicador de calidad, muchas veces sin una consistente mejoría al interior de las escuelas, por ejemplo, a través de la selección de alumnos, o a través de la exclusión de los alumnos de menor rendimiento de las pruebas estandarizadas. En tercer lugar, los padres parecen buscar un conjunto de objetivos que van más allá de los resultados de una determinada prueba, al momento de elegir el colegio de SUS hijos (4)

La asimetría en el acceso a la información se basa en el hecho de que los padres (demandantes) poseen mucha menos información sobre lo que ocurre dentro de las escuelas, que las escuelas (oferentes), las cuales tienen un gran acceso a dicha información. Esta situación se ve agravada por dos situaciones. En primer lugar, el costo de obtener información por parte de los clientes (padres) es alto. En segundo lugar, el productor puede usar esta asimetría de información en su Favor. Esto último es conocido como comportamiento oportunista (por parte de los colegios), el que se vería incentivado en el caso de una fuerte competencia entre establecimientos educacionales. Un reciente estudio desarrollado por Aedo (1996) sugiere que la elección de un colegio municipal por parte de



www.adunca.com.ar

los padres se hace con escasa información, e incluso con información sobre variables poco relacionadas con el tipo de educación entregado por el colegio.

Otro elemento que puede complicar aún más esta situación es el mayor grado de dificultad de los padres con un menor nivel de educación e ingresos, en evaluar la calidad de la educación provista por una escuela determinada. Aedo (1996) tiende a confirmar esto: los padres con mayor nivel de educación disponen de mayor información sobre los colegios, en el momento de tomar una decisión, tendiendo a preferir, además, colegios particulares subvencionados por sobre los colegios municipales.

En relación a la probabilidad de acceder a la alternativa escogida, es importante tener en consideración el costo que puede significar para una familia el enviar diariamente a

- 3 Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.
- 4 Ver AEDO, 1996.

su hijo a un colegio muy alejado de su hogar, fundamentalmente el costo de transporte y de tiempo. No obstante un adecuado número de alternativas educacionales entre las cuales escoger en muchas zonas urbanas, y la gratuidad de la educación básica, los grupos de menores ingresos pueden ver restringida su posibilidad de acceso, si estas alternativas no se encuentran suficientemente concentradas en un determinado sector geográfico. Si bien es cierto, el transporte escolar se encuentra subsidiado en los grandes centros urbanos, no es menos cierto que una de las consideraciones más importantes mencionadas por los padres en la elección de un determinado colegio, especialmente a nivel de enseñanza básica, es la cercanía de este al hogar familiar(5). Así, consideraciones respecto del costo y/o seguridad del transporte sugieren que al hablar de suficiente número de alternativas entre las cuales poder escoger, se debe pensar en suficientes alternativas de colegios cercanos geográficamente entre las cuales escoger, y/o transporte público subsidiado y seguro para el desplazamiento de los escolares.

111.3 Selección y autoselección de alumnos

Es necesario tener presente que en un contexto de competencia, en el cual el subsidio sigue a los alumnos, las escuelas tendrán el incentivo a seleccionar a sus estudiantes entre los mejores coproductores. Coproducción se refiere al hecho de que algunos servicios públicos se apoyan, en la producción de dicho servicio, en las características de los insumos (Parks, et al., 1981). En el caso de los colegios, esto significa escoger a los mejores alumnos, ya sea en cuanto a sus condiciones innatas, Y/O ambientales, y/o familiares. las derivaciones de este proceso en términos de equidad son directas; un fuerte proceso de selectividad por parte de los establecimientos educacionales puede derivar en un creciente proceso de estratificación social. Este proceso tiende a verse reforzado en un contexto de información escasa, y más aún, de asimetrías de información. El resultado práctico es que muchos padres se preocupan de variables tales como el status socioeconómico de los alumnos, que es fácilmente observable y que tiene que ver con otras variables más relacionadas con el rendimiento escolar, pero difíciles de observar, tales como las habilidades y actitudes de los estudiantes.

El problema se ve agravado por el hecho de que no todas las familias pueden ser exitosas en matricular a sus niños en las escuelas que ellos desean. Esto ocurre debido a un proceso de selección de escuelas -a través de políticas de admisión y expulsión- que es reforzado por un proceso de selección propia hecha por los padres. Las escuelas de mayor prestigio y/o las más demandadas pueden seleccionar a los mejores coproductores, y con



esto obtener un resultado mejor con el mismo nivel de insumos, que otra escuela que acepta coproductores de menor nivel socioeconómico. Por otro lado, el comportamiento de autoselección de los padres tiende a ser confirmado por numerosas investigaciones. Un estudio desarrollado por Murnane (1993), sugiere que la composición del grupo escolar tiene un fuerte efecto sobre el resultado escolar de un alumno. De acuerdo a esta investigación, realizada para un importante número de alumnos de colegios públicos y privados católicos en los Estados Unidos, entrega interesantes pistas sobre el efecto de los pares en el rendimiento escolar propio. El estudio demostró que si un alumno de un colegio público era transferido a un colegio privado católico, la probabilidad de mejorar sus resultados educativos mejoraba.

5 Ver AEDO, 1996.

Cuando se simulaba el hecho de que este mismo alumno se trasladaba desde el colegio público hacia el colegio privado católico, pero se llevaba con él a todo su curso (del colegio público), su probabilidad de un mejor resultado era mayor a la que tenía quedándose en el colegio público, pero menor a la que tenía si sólo él (sin sus compañeros de curso del colegio público) se trasladaba.

Como ya se señaló, las consecuencias en términos de equidad son muy directas: una fuerte concentración de los alumnos de mayor nivel socioeconómico en las escuelas de mayor prestigio, y de los alumnos de menor nivel socioeconómico en las escuelas más atrasadas. Dado que el nivel de ingreso familiar es usado por las familias como una aproximación para coproducción, las mejores escuelas pueden ser capaces de atraer a los alumnos de mayor nivel socioeconómico, mientras que las escuelas más atrasadas pueden entrar a un círculo de deterioro permanente, ya que perderán a los padres con mayor voz para exigir calidad (los padres más educados), y concentrarán a los estudiantes de peor rendimiento.

Una variedad de mecanismos de selección han sido encontrados en el caso de la educación subvencionada chilena (Rounds, 1994). Entre los mecanismos más utilizados se encuentran: entrevistas con los padres, exámenes de entrada, notas mínimas para ingresar, reportes de conducta en la escuela anterior.



El proceso de autoselección llevado a cabo por los padres y la importancia que éstos

| NIVEL SOCIOECONOMICO Y TIPO DE COLEGIO | | | |
|---|------------------|-----------------------|---------------------|
| (%) | | | |
| 1994 | | | |
| Nivel Ingreso (1) | Municipal | Part. Subvenc. | Part. Pagado |
| I | 38,9 | 23,1 | 3,3 |
| II | 27,6 | 22,6 | 4,5 |
| III | 17,5 | 21,7 | 7,2 |
| IV | 11,2 | 20,1 | 17,4 |
| V | 4,8 | 12,5 | 67,6 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

| NIVEL SOCIOECONOMICO Y TIPO DE COLEGIO | | | |
|---|------------------|-----------------------|---------------------|
| (%) | | | |
| 1990 | | | |
| Nivel Ingreso (1) | Municipal | Part. Subvenc. | Part. Pagado |
| I | 41,9 | 25,8 | 4,0 |
| II | 27,6 | 22,6 | 5,8 |
| III | 15,8 | 22,4 | 6,0 |
| IV | 9,8 | 17,9 | 15,2 |
| V | 4,9 | 11,3 | 67,0 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

(1): Quintil I: 20% más pobre
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional

asignan a la composición del grupo escolar, y, por lo tanto, a quienes serán los compañeros de sus hijos ha encontrado evidencia en el caso chileno. El estudio de Aedo (1996) ya mencionado aporta alguna luz al respecto: los padres con mayor nivel de educación tienden a preferir los colegios privados subvencionados, encontrándose, por lo tanto, una relación positiva entre el nivel de riqueza de los hogares y la probabilidad de que los hijos de esos hogares asistan a un colegio privado subvencionado. En otro estudio llevado a cabo por Gauri (1994) en el Gran Santiago, se encontró que, en comparación con los padres del sector municipal, los padres del sector particular subvencionado tenían más educación, leían diarios con más frecuencia, eran más exigentes en la búsqueda de colegios, eran más optimistas acerca de la educación que sus hijos recibían, estaban más informados sobre la calidad de los colegios de su área, y tenían ingresos más altos. Aunque las diferencias encontradas no son tan altas (comparadas con el sector particular pagado), favorecían consistentemente al sector particular subvencionado. El Cuadro 2, confirma una evidente concentración por nivel socioeconómico entre las familias del sector municipal y del sector particular subvencionado.

Finalmente, es necesario tener presente que, la naturaleza del proceso- de selección no se da solamente por los mecanismos de autoselección de los padres, y de las políticas de



www.adunca.com.ar

admisión y expulsión de las escuelas, sino que también por el conjunto de regulaciones que diferencian a un tipo de escuelas de otro tipo de escuelas.

En el caso chileno esta diferencia reguladora se da en dos planos. En primer lugar la constitución garantiza educación gratuita básica (ocho primeros grados). En la práctica sólo las escuelas municipales pueden garantizar esto, desde el momento en que las escuelas particulares subvencionadas pueden acogerse al sistema de financiamiento compartido. En segundo lugar las propias regulaciones referentes al financiamiento compartido otorgan una mayor flexibilidad a los colegios Particulares subvencionados.

III. Hacia un sistema más eficiente y equitativo

111. 1 Elementos de mercado y competencia: un punto de referencia

Muchas de las consideraciones sobre equidad y sobre los peligros de estratificación social han sido permanentemente asociados a la implementación de condiciones de competencia y mercado en el campo educacional. Estas consideraciones se han hecho fundamentalmente desde un plano teórico. En general la evidencia empírica sobre el efecto del uso de vouchers en educación es bastante limitada.

Para el caso chileno, es importante sin embargo, tener en consideración que, un esquema como el implementado a partir de 1980, que introduce elementos de mercado y de competencia en el campo educacional, no puede ser analizado sin tener un punto de referencia con el cual compararlo. Este punto de referencia debería ser el sistema anterior a 1980, el que se caracterizaba por ser altamente centralizado y burocrático. A la vez, un análisis desde un punto de vista teórico no debería perder de vista las ineficiencias asociadas a un monopolio centralizado, a la hora de evaluar las limitaciones de un enfoque de mercado en el campo educacional. Un monopolio estatal que carece de incentivos para reducir costos y para mejorar la calidad de la educación, y no un esquema ideal parece ser el punto de comparación inicial más adecuado para evaluar los efectos de un sistema de subsidio a la demanda en el caso concreto de nuestro país.

El sistema educacional público anterior a 1980, se caracterizaba, por profundas asimetrías de información, probablemente mayores a las del actual sistema. En relación al nivel de selección y autoselección de alumnos, se debe tener presente que ésta era una práctica habitual. Aunque en teoría los padres sólo podían escoger colegios públicos cercanos a sus domicilios, muchos enviaban a sus hijos a colegios lejanos de mejor calidad. Además, evidentes niveles de estratificación social se manifestaban, tanto debido al lugar de residencia del alumno, como debido al distinto grado de influencia de los padres en ubicar a sus hijos en determinados liceos de gran prestigio.

Así, el punto de referencia real para comparar el actual sistema de educación subvencionada debería ser el sistema educativo público anterior a 1980 donde el servicio que se entregaba distaba mucho de ser equitativo, tanto en términos de acceso como de resultados.

111. 2 Algunas orientaciones de política: mayores posibilidades de elección y subsidios diferenciados

Una mayor posibilidad real de elección de alguna de las alternativas educacionales supone proveer de información a los padres. Esta información debería, al menos, contener



los puntajes de las pruebas del SIMCE. Adicionalmente es importante desarrollar un trabajo de estandarización de estos puntajes de manera que la información sobre estos puntajes pueda ser interpretada adecuadamente. Se debe evitar que la publicación de los puntajes del SIMCE lleve a una simple comparación de puntajes promedio entre distintos colegios. El control y normalización de los puntajes del SIMCE por las características de los estudiantes y sus familias puede mejorar el indicador del efecto del colegio sobre el rendimiento escolar. Otros esfuerzos en esta dirección deberían enfocarse hacia promover un análisis más significativo de los resultados de las pruebas estandarizadas, así como a su interpretación. Muchas veces los puntajes promedio de los colegios han sido interpretados erróneamente sin un mayor análisis. Situaciones como ésta no sólo no mejoran los problemas de asimetría de información del sector sino que los agravan.

Información sobre el grado de avance de los alumnos en el tiempo puede ser un buen indicador de la efectividad del establecimiento educacional. Esto a su vez se relaciona con el nivel de agregación de los datos que son recogidos, y con la posibilidad de contar con datos desagregados por alumno. Otros indicadores que pueden ser considerados en el proceso de información a los padres, son: la tasa de deserción, la tasa de repitencia, el grado de éxito oportuno, etc. Algunos investigadores incluso, han propuesto la provisión de consultoría gratuita para los padres, destinada a entrenarlos sobre la información que ellos deberían demandar de los colegios, y asesorarlos en una adecuada interpretación de los datos estadísticos relativos a calidad educativa. Adicionalmente se ha planteado la necesidad de considerar el pre-testeo como una condición necesaria para una evaluación permanente de las escuelas, en términos del valor añadido que éstas aportan al logro de aprendizaje escolar(6) .

Un segundo aspecto consiste en definir el tipo de incentivos que puede ser aplicado en aquellas zonas en las cuales no existe competencia efectiva, porque los padres carecen de un número adecuado de alternativas entre las cuales elegir. En estas zonas de baja densidad poblacional, las escuelas funcionan como monopolios con una clientela cautiva. Si bien es cierto que no parece lógico aplicar en estas zonas los mismos criterios competitivos que se aplican en zonas urbanas de mayor densidad, es necesario tener en consideración que la Focalización de recursos compensatorios específicos para estas escuelas debería ir acompañado de la introducción de incentivos que estimulen mayores niveles de eficiencia y calidad.

Muy relacionado con el reforzamiento en las posibilidades elección de los padres, debe analizarse la posibilidad de introducir definitivamente el sistema de vouchers(7) . de

6 Ver HOENACK, 1993.

7 Se refiere a un bono que los padres y alumnos pueden transar por educación en el colegio de su elección, hasta por un determinado monto.

manera de incrementar el sentimiento de clientes por parte de los padres. Actualmente la subvención se aproxima a un sistema de vouchers, pero no opera específicamente como un voucher, ya que si bien el subsidio va al colegio escogido por los padres, la transferencia es hecha directamente desde el Ministerio de Educación hacia el colegio. Albert Hirschman (1969) analiza el problema de los mecanismos sociales existentes para presionar cuando se produce un deterioro de los servicios o productos ofrecidos. En el caso de la educación esto se operacionaliza a través de los mecanismos que pueden utilizar los padres de Familia para presionar a las escuelas a mejorar. Por un lado plantea la existencia de un mecanismo político, que consiste en expresar ante las autoridades del establecimiento educacional sus preocupaciones estableciendo presión sobre el oferente del servicio educacional. Esto se conoce como la alternativa de "yoice". Por otro lado señala la posibilidad de una respuesta



www.adunca.com.ar

económica, que consiste en 'votar con los pies', o sea, retirando al alumno del colegio, en la medida que se encuentre insatisfecho con el servicio ofrecido por la escuela, lo que se conoce como alternativa de 'exit'. la elección de uno del otro mecanismo dependerá de las condiciones en que opera el mercado, permitiendo el mayor o menor grado de eficiencia en asegurar un monitoreo del servicio educacional. En este contexto la decisión entre 'exit' y 'voice' debería basarse en la comparación entre los beneficios esperados de un mejor monitoreo con los costos asociados al uso de una del otra alternativa. En líneas generales la alternativa de exit, o uso de vouchers será más eficiente en la medida que el servicio educacional este menos afectado por fallas de mercado. El uso de vouchers, por lo tanto, parece recomendable en todas aquellas zonas urbanas de mayor densidad, donde existe un adecuado número de alternativas educacionales -ausencia de monopolio-, y en presencia de un mayor grado de información.

En relación con la selección de alumnos por parte de los colegios que enfrentan exceso de demanda, es necesario tener en consideración el necesario balance que debería existir entre equidad y eficiencia. Dado que la mezcla escolar influye en el resultado de los alumnos, y dado que los colegios tienen el incentivo de escoger a los mejores coproductores, es posible que una alternativa centralizada, por ejemplo exigiendo la incorporación un número mínimo de alumnos de bajo nivel socioeconómico y/o de bajo rendimiento a los colegios más demandados, racionados por algún sistema de lotería, conduzca a una atenuación en la desigualdad en el acceso, pero a costa de una posible reducción en el rendimiento escolar de esos establecimientos educacionales. Así, el problema central pasa a ser el potencial dilema que existiría entre acceso igualitario y calidad. Los mismos dilemas regulatorios se aplican a otros servicios sociales. En todos estos casos los intentos de regular la provisión de servicios sociales se ve enfrentada a la difícil elección entre los objetivos de acceso y de calidad del servicio (Murnane, 1986). El punto central es que, aun reconociendo que algún tipo de regulación es necesaria, el diseño y los mecanismos de dicha intervención pueden hacer la diferencia en términos de balance o desbalance entre un resultado escolar de calidad e igualdad de acceso.

Una política en este sentido debería tener en cuenta la importancia de que cada colegio determine la "mezcla" de alumnos que optimice el necesario balance entre calidad y acceso, otorgando así a cada establecimiento educacional los niveles de flexibilidad compatibles con una asignación óptima de recursos. Sin embargo, como ya hemos discutido, sin los incentivos adecuados esto puede conducir a seleccionar sólo a los "mejores" alumnos, privilegiando calidad por sobre igualdad de acceso. Una alternativa coherente con la lógica de equilibrar ambos objetivos, debería considerar incentivos económicos a los establecimientos educacionales para que les sea atractivo tener entre sus alumnos a los niños más pobres, a través de una subvención diferenciada (mayor) para estos niños. Esta alternativa permitiría, además, continuar avanzando en la focalización del gasto público en los más pobres.

Esta alternativa puede, además permitir que muchos alumnos de menores recursos puedan ingresar a colegios que funcionan bajo el sistema de financiamiento compartido, ya que el excedente por sobre la subvención normal podría ser considerado para cubrir este Financiamiento.

El reforzamiento de las posibilidades de acceso de los más pobres, preservando el sistema de financiamiento compartido, debería ser un objetivo de la política educacional, debido a las ventajas del sistema de financiamiento compartido. Este permite un mayor gasto privado en educación, a la vez que elimina la restricción de una elección dicotómica



www.adunca.com.ar

entre una educación de dos tipos: una gratis de baja calidad y una muy cara de alta calidad, y permite, a la vez, un mayor aporte de las familias a la educación. Conviene tener presente que estas familias en ausencia de este esquema, no aportarían financiamiento adicional para la educación, en circunstancias que, en el contexto del actual sistema de financiamiento compartido, se ha demostrado que si están dispuestas a aportar recursos adicionales para la educación de sus hijos. Así, en la discusión respecto del financiamiento compartido es necesario tener presente que este mecanismo puede ser complementado con otras medidas que aseguren ganancias netas en términos de equidad e igualdad de oportunidades, como por ejemplo la focalización del gasto en los estudiantes más pobres.

Con todo, la alternativa de focalizar aún más el gasto en educación en los más pobres, debería ser evaluado ponderando sus costos y beneficios. Mientras son esperables beneficios derivados de una mejor asignación de recursos y de los mayores niveles de equidad en el sistema, existen costos de administrar el sistema que deben ser considerados. A este respecto, se debe tener en cuenta que en nuestro país existe la información para clasificar a los potenciales beneficiarios de este subsidio adicional, a través de la encuesta CASEN. Similares consideraciones deberían ser hechas en el caso del diseño y puesta en marcha de un sistema de información sobre los establecimientos educacionales, y de la implementación de un sistema de vouchers educativos, cuyos costos de operación deben ser ponderados en relación a las ganancias de equidad y eficiencia del sistema.

IV. Conclusión

La competencia puede tener favorables o desfavorables efectos sobre la equidad en educación, y el sentido de estos efectos puede ser influenciado por los incentivos diseñados dentro de un esquema de subsidio a la demanda. Los efectos en la equidad no pueden ser analizados sin atender a las características específicas de un determinado esquema de subsidio a la demanda, ya que no existe una única forma en que éste puede ser aplicado. Tampoco podemos referirnos a los efectos sobre la equidad, sin tener en consideración los objetivos de eficiencia y calidad de la educación. Con los incentivos incorrectos el efecto puede ser negativo. Con los incentivos correctos el impacto puede ser positivo en términos de equilibrar los objetivos de eficiencia y equidad. Aun teniendo en cuenta la complejidad de la tarea educativa, los incentivos correctos pueden ser un elemento fundamental para elevar la calidad de la educación recibida por más del 90% de los escolares de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

- AEDO, C., Calidad de la educación y elementos de mercado, en "Educación en Chile, un desafío de equidad," ENERSIS, 1996.
- AEDO, C., y LARRAÑAGA, O., Educación privado versus educación pública en Chile: calidad y sesgo de selección, ILADES/Georgetown University, Chile, 1993.



www.adunca.com.ar

- BECKER, G., Human Capital : A theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, National Bureau of Economic Research, New York, 1964.
- BIRDSALL, N., y JAMES, E., Efficiency and Equity in Social Spending, The World Bank, 1990.
- CHUBB, J. ,y MOE T., Politics, Markets, and the Organization of Schools, American Political Science Review, 1988.
- ESPINOLA, V., Decentralization of the Education System in Chile, CIDE, Santiago, 1991.
- FUELLER, B., Raising School Quality in Developing Countries: What Investements Boost Learning?, The World Bank, 1986.
- GAURI, V., ¿Hay diferencias entre padres de alumnos de colegios municipales y particulares?, ILADES/ Georgetown University, 1994.
- HANUSHEK, E., The Economics of Schooling: production and efficiency in public schools, Journal of Economic Literature, Vol. XXIV, 1986.
- HIRSCHMAN, A., Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1969.
- HOENACK, S., Issues in the Design of a Voucher Education System with reference to Chile's Voucher System, ILADES/Georgetown University, 1993.
- JOFRÉ, G., El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chileno, Centro de Estudios Públicos, 1988.
- LARRANAGA, O., Descentralización y equidad: El caso de los servicios sociales en Chile, ILADES/Georgetown University, Chile, 1995.
- LARRANAGA, O., Descentralización en la educación chilena: una evaluación económica, ILADES/Georgetown University, Chile, 1995.
- LARRANAGA, O., Reformas a la educación: una tarea urgente, en «Chile hacia el año 2000" Centro de Estudios Públicos, Chile, 1993.
- LEHMAN, C., Hacia una Educación de Calidad. Centro de Estudios Públicos, Chile, 56,1994.
- LEVIN, H., The Economics of Educafional Choice, Economics of Education Review. Vol. 10, # 2, 1991.
- LEVIN, H., Educafional Choice and Educadonal Equity- perspectives on the chilean case, en el Seminario 'Administración descentralizado y autonomía escolar. *el rol de la comunidad en la gestión educativa*', Santiago1995.
- MINISTERIO DE EDUCACION, Compendio de información estadística 1995, Chile.
- MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL, Encuesta CASEN 1994, Chile.
- MURNANE, R., Comparison of Private and Public Schools: The crifical role of regulations, en LEVY, D., 'Private Educafion: Studies in Choice and public Policy,' Oxford University Press, 1986.
- OKUN, A., Equality and Efficiency- The Biq Trado Off, Brookings Institution.
- PARKS, R., y Otros, Consumers os Coproducers of Public Services, Some Economics and Institutionals Considerations, Policy Studies Journal. Vol.7,1981.
- RAWLS, J., A Theory of Justice, Harvard University, 1971.
- ROSEN, S., y VAWS, R., Educational and Seif-Selection, Journal of Political Econorny, Vol. 87. # 5, 1979.



www.adunca.com.ar

ROUNDS, T., The impact of decentralization and Competition on the Quality of Education: An Assessment of Education Reform in Chile, University of Georgia, 1994.

TASC #47, Financiamiento de la Educación Subvencionado, ILADES/Georgetown University, 1994.

TAUBMAN, P., Earnings, Education, Genetics, and Environment, The Journal of Human Resources, vol. 45, 1, 1977.

WITTE, J., y THORN, C., Third Year Report: Milwaukee Parental Choice Program, University of Wisconsin, 1993.

WORLD BANK, Priorities and Strategies for Education, 1995.