

UNA CONVERSACIÓN ACERCA DE LAS RELACIONES ESCUELA/MERCADO Y SUS EFECTOS EN LA DESIGUALDAD

JUAN CASASSUS*

RESÚMEN: En este texto el autor simula un debate, del qual es el moderador, entre un defensor de la privatización de la educación y un defensor de la escuela pública. Partiendo de la constatación de la existencia de una crisis educativa en la cual es difícil mejorar los resultados académicos, el autor abre el debate planteando el problema de lo público y de lo privado en términos del duplo interés en juego em la actividad educativa: el bien privado del alumno y el bien público que se manifiesta em los beneficios que ella aporta a la sociedad. Quando estos dos tipos de interés no son compaginados entre si entonces surge el campo de tensiones y conflictos que constituye el nudo central de la crisis. Después de que cada uno de los dos interlocutores definiera sus respectivas posiciones en relación al problema de la privatización de la educación, el autor plantea como objeto de la discusión cuatro cuestiones que el considera centrales para el debate de los efectos de la privatización quanto a igualdad social de acceso a los bienes y recursos de la sociedad.

Palabras clave: Escuela/mercado/derecho. Desigualdad/equidad. Público/privado. Estado productor/regulador social. Reformas educativas/mercado.

A CONVERSATION ON THE SCHOOL-MARKET RELATIONSHIPS AND THEIR EFFECT ON INEQUALITY

ABSTRACT: In this paper, the author imagines a debate, which he moderates, between an advocate of the privatization of education and a supporter of public school. After acknowledging that an educational crisis thwarts the way to better academic achievements, the author opens the debate focusing on the problem of the public and private spheres in terms of the twofold interest at stake in education:

* Centro Penta. E-mail: jcasassus@vtr.net

the private good of the student and the public good, namely the benefits he brings into society. When such kinds of interests are not sutured, a field of tension emerges and constitutes the core of the crisis. After having each debater expose their respective stance as for the privatization of education, the author proposes four issues he considers as central to the debate of the effects of privatization on social inequality of access to the goods and resources of our society.

Key words: School/market/rights. Inequality/equality. Public/private. Productive/social regulation State. Education reforms/market.

Parte I: Las relaciones escuela/mercado: los argumentos

JC: Buenos días. Hoy tengo el placer de moderar una conversación sobre un tema de importancia hoy: las relaciones escuela/ mercado y sus efectos en la igualdad social. Conversaremos con el Sr Mas Privado, experto e impulsor de a la privatización educativa y con el Sr Edu Pública, investigador y defensor de la educación pública y crítico de los postulados de la privatización. Bienvenidos a esta conversación.

MP: Buenos días es un honor y un placer estar aquí.

EP: Buenos días, les agradezco la oportunidad de poder conversar acerca de este tema que es importante y preocupante hoy en día.

JC: Voy a comenzar diciendo que he invitado a esta conversación a dos especialistas que nos ayudaran a ver distintos aspectos del tema de la privatización y sus efectos sociales. La privatización de la educación es un tema de época. Es un tema ineludible en los inicios del nuevo milenio donde vemos que la privatización ha avanzado en muchas áreas de la economía en todos los de América Latina. Esta práctica también esta tocando a la educación, particularmente cuando se percibe que hay una crisis educativa en la cual esta resultando difícil mejorar los resultados académicos. Frente a ello hay quienes han postulado que la privatización puede mejorar esta situación. Estamos aquí para conversar acerca de esto.

Hace algunos años atrás yo me preguntaba si el Estado debía ocuparse aún de la Educación (Casassus, 1995). Allí señalaba que los sistemas educativos son sistemas que producen un beneficio individual a cada alumno, pero también benefician a la sociedad en su conjunto. Por esto, la educación tiene una doble dimensión, es a la vez un bien privado y es también un bien público. Debemos reconocer que, cuando los intereses o valores coinciden, esta doble característi-

ca no presenta problemas. Pero en otras ocasiones cuando no coinciden, son fuente de tensiones y conflictos.

Para iniciar esta conversación, podría ud Sr Privado decirnos que se entiende por “privatizar” en el campo de la educación?

MP: Cuando se habla de privatización de la educación, se hace referencia al proceso de privatizar la educación pública y obligatoria que es entregada por el Estado. Yo pienso que es preciso enfatizar la dimensión del beneficio privado de la educación, y también que es necesario introducir dinámicas de gestión de las empresas privadas en el sistema educativo. Las dinámicas de gestión privada son mas eficientes que las publicas. Friedman (2002) estima que el costo de la gestión privada en educación es la mitad del costo que la pública, y con probablemente mejor calidad. Confío poder convencer a los lectores de la conveniencia de privatizar el sistema educativo.

EP: Yo espero que el sistema educativo no se privatice. Al respecto quiero señalar y enfatizar que la educación desde el punto de vista de la sociedad, es ante todo, algo de interés público. En las sociedades complejas como las nuestras, las escuelas estimulan una cultura común, valores comunes, códigos comunes, competencias varias para la movilidad social y competencias varias para la vida cívica y laboral, todos los cuales son necesarios para que la sociedad pueda integrarse, ser democrática y funcionar adecuadamente. Por ello puedo afirmar que para la sociedad civil es vital que el Estado esté comprometido con el desarrollo de la educación y provea de los recursos necesarios para que esta actividad pueda ocurrir.

MP: Esto es algo incuestionable. De hecho, entre los argumentos que se han levantado para apoyar la privatización, nadie pone en cuestión el deber del Estado de proveer el financiamiento apropiado para asegurar el derecho fundamental a la educación.

JC: Bueno, por lo menos debemos remarcar que existe entre uds un acuerdo acerca del deber del Estado ante la educación. Entremos entonces a un terreno en el cual hay menos acuerdo, que es el de los argumentos de porqué hay o no hay que privatizar la educación pública.

MP: En primer lugar, debemos considerar que esto no es algo que surge de la nada. Hay un contexto. Ese contexto es el de la crítica y la transformación del papel del Estado. En la segunda mitad del siglo pasado, voces de premios Nobel en economía como Von Hayek en Europa y Friedman en las Américas estuvieron entre las que inspiraron un movimiento que buscaba cambiar el rol del Estado en las

sociedades capitalistas. En la práctica, el planteamiento consiste en que por una parte es necesario reducir la esfera de influencia del Estado en los distintos sectores de la sociedad, y por otra, que este vacío que se produce es llenado por una mayor presencia del mercado en el devenir social. Esta postura esta en la base de lo que ha sido denominado el movimiento neoliberal. Este poderoso movimiento ha resultado en el desarrollo de una política de apertura al mercado en las distintas áreas de acción que anteriormente eran privativas del Estado. En particular, como uds pueden constatar en todos los países de nuestra región, con los procesos de privatización el Estado dejó de ser visto como productor de bienes y servicios.

EP. Sin embargo, aún cuando se ha logrado avanzar en la reducción de la esfera de influencia del Estado, éste no ha sido eliminado, y han emergido otras competencias que vuelven a poner al Estado en un lugar de relevancia. Estas competencias, como las han descrito Liepetz o Jessop, son las que transforman al Estado en una entidad fundamentalmente reguladora y legitimadora. Esto quiere decir que si bien el Estado no fue más considerado como productor (de bienes y servicios), ahora se lo considera como una entidad encargada de regular y legitimar su producción.

JC: Si esto se ha dado en el espacio de la economía ¿qué implicación tiene esto para la educación?

EP. Esto tiene ciertamente un impacto en el ámbito de la educación. El concepto de “regular” quiere decir que el Estado no es concebido principalmente como el “productor” de la educación, sino como una entidad que se encarga de la regulación del sector educativo. La regulación en el sector educativo se hace mediante la redacción de normas y disposiciones específicas que van emergiendo históricamente en el transcurso del desarrollo del sector (Casassus, 1995). Una de las formas que adoptó este cambio de óptica, fueron los decretos que dieron lugar al proceso de desconcentración y descentralización que se plasmó durante el último tercio del siglo XX. Estos procesos de descentralización dejaron en manos del poder ejecutivo un conjunto de decisiones acerca de temas estratégicos tales como el currículo, la política educativa, la gestión, la evaluación. En América Latina, tanto en los países unitarios como federales, el proceso descentralizador se expresó en un modelo de administración de la educación en el cual los Ministerios y Secretarías de educación se desprendieron de la responsabilidad de administrar escuelas, y se guardó para sí decisiones tales como las de formular políticas, normar, determinar el currículo y evaluar. Podemos

observar que la función de regulación queda en manos del nivel central (a nivel del la nación) mientras que las decisiones operativas, es decir las que en realidad afectan lo que ocurre en las escuelas, quedan en las manos de administradores a nivel local. Esto no es necesariamente mas democracia, o más democracia participativa, sino que también puede ser entendido como la expresión del control de un jefe local.

MP: Pero nosotros pensamos, tal como lo ha venido planteado Friedman desde 1955, que se deben separar las funciones de financiamiento de las de administración. El Estado debe solo financiar. Estamos concientes que el Estado ahora tiene una función de regular el sector como ud dice. Por ello nuestro planteamiento es que ahora hay que profundizar un proceso de “des regular” el sector, y liberar del Estado la responsabilidad de actividades que no tengan una relación directa con la educación para la ciudadanía.

JC: Vemos que el énfasis de vuestro planteamiento esta puesto en la necesidad de reducir la esfera de intervención del Estado, por lo que ahora lo que están postulando es que se debe reducir el espacio de regulación que tiene el Estado en la educación. En particular aquel que no esta directamente vinculado con la formación ciudadana. Como por ejemplo, la educación secundaria, la educación técnica, la educación superior; todas ellas son actividades que deberían estar desreguladas.

MP: Efectivamente. En la practica hoy nos encontramos con una mezcla de situaciones de participación privada y de apoyo del sector público. Esta cooperación del puede tomar múltiples formas. Por ejemplo, González distingue entre propiedad privada y propiedad pública. Entre las escuelas de propiedad privada y administración privada, se pueden dar situaciones de apoyo a escuelas con o sin fines de lucro, cooperativas de padres, congregaciones religiosas, sociedades de profesores, corporaciones o sociedades. Por otra parte hay escuelas de propiedad estatal, donde se dan concesiones a empresas, a gremios, a cooperativos de profesores o de padres. Entonces el apoyo financiero del Estado puede tomar la forma de subsidios a las familias, incentivos por donaciones, exenciones tributarias, sueldos o asignaciones a profesores, programas educacionales especiales, becas, seguros o créditos a estudiantes. Como ve, es una cooperación en la cual se pueden situaciones muy diversas.

JC: Entonces qué ocurre con la otra función del Estado, la de legitimar?

EP: La función de “legitimar” tiene por objeto generar integración social. Tal como lo plantearan investigadores como Jobert o

Muller, legitimizar es estimular procesos que tiendan a favorecer la identificación de la población con las instituciones de la sociedad. Mientras que la función de regulación tiene por objeto normar el funcionamiento de las instituciones y mediar los conflictos de intereses, la función de legitimación tiene objeto facilitar la identificación y lealtad de los individuos con colectividades abstractas y distantes como son los Estados modernos. Esta es una tarea importante de la educación, pues es mediante esta función es que se facilitan los procesos de socialización y consecuentemente de integración social. Yo observo que los procesos de privatización, contienen una lógica que restringe el papel legitimador del Estado. Para ilustrarlo de manera extrema, en Estados Unidos, la forma de educación que crece mas rápido hoy en día es la educación de los niños en sus casas paternas. Si bien la mayoría de los padres que hacen esto, lo hacen por motivos religiosos, uno puede plantear que esta modalidad cuestiona la función integradora de la educación pública que, como mencioné recién, es una de las principales razones por las que se crean los sistemas de educación pública.

MP: El punto es correcto. Sin embargo, en cuanto a la educación que se realiza en las casas paternas, habrá que ver en el futuro qué es lo que ocurre con esos niños, si se identifican con su país o no. En todo caso, nuestro interés principal es mejorar la educación. Por ello pensamos que primero hay que seguir cambiando el papel que le cabe al Estado. Para nosotros, *el dinamismo del sector, el "motor" del sector, no pasa más por mejorar la oferta estatal, sino por estimular la demanda del mercado.* Este es un cambio estratégico. El énfasis debe pasar "de la oferta" a "la demanda". Esto es crucial si se quiere entender lo que queremos decir. A nosotros nos importa fortalecer el lado de la demanda. Nos apoyamos en el concepto de la "elección racional del usuario" (*rational choice*) que desarrolló Gary Becker, otro premio Nobel de economía. Postulamos que la elección racional de escuelas por parte de los usuarios (la demanda) favorece mas el cambio en educación, que el cambio propuesto desde el Estado (la oferta).

EP: ...Pero ese postulado es un supuesto, es sólo una creencia que no tiene base empírica...

JC: Podemos ver eso después, siga Sr. Privado.

MP: La consecuencia lógica de esta "creencia", como la llama el Sr Pública, es afirmar que es necesario entregar a los usuarios la capacidad de demandar educación. Es decir, entregar poder a los padres de manera que éstos puedan elegir entre varios proveedores de educa-

ción. Ud. estará de acuerdo que este argumento favorece la democracia y la participación democrática.

JC: Este es un punto interesante.

EP: Todos somos favorables a una mayor democracia y una mayor participación. Pero como mencioné antes, aún está por verse dónde radica el poder de tomar decisiones a nivel local. Uno puede preguntarse si ella está en los dueños y mandatarios de las escuelas, o en los padres. Sin embargo lo que estamos considerando ahora es la dimensión democrática de la educación de los niños, en el sentido de si ello les conduce a una igualdad social.

JC: No abramos ese debate en este momento. Primero precisemos los temas y luego entraremos en el tema de los efectos sobre la igualdad social.

MP: En todo caso, para precisar nuestra postura, nosotros pensamos que si bien el Estado tiene el deber de asegurar la educación para todos, también pensamos que el Estado no es necesariamente el mejor medio para asegurar el pleno ejercicio de este derecho.

JC: ¿Pero por qué piensa ud que el Estado no es un buen proveedor de educación?

MP: Reitero que nuestro interés es el de buscar maneras de mejorar la educación. En nuestra visión, nosotros pensamos que el Estado frena el dinamismo necesario para cambiar la educación. El Estado restringe la demanda, y como acabo de señalar, la demanda es el motor del cambio. El Estado tiene una tendencia al monopolio, y por lo tanto, afecta negativamente la capacidad de la demanda de establecer una libre elección racional. La demanda de los padres es lo que constituye la dinámica de los cambios, a condición de que haya flexibilidad por parte de la oferta. Si se dan las condiciones para esa flexibilidad. La suma de la demanda diversa de miles de padres hace que la oferta educativa tenga una respuesta más flexible y adaptada si hay varios proveedores concurrentes a que si hay uno sólo. Si el énfasis está en la oferta y hay un solo ofertante, como es el caso con el Estado, esto no estimula a la demanda ni la diversidad. Si el Estado es productor y distribuidor de la educación, el énfasis de la política será la de la oferta educativa, y por lo tanto, la demanda no podrá efectuar su labor dinamizadora a través del mercado. También pensamos que las burocracias son complejas, lentas y buscan mantener su poder, y por lo tanto la burocracia estatal tratará, por su inercia e interés, de impedir que se diversifique la oferta. Estas son algunas de las

razones por las que pensamos que el Estado no es un buen proveedor de educación, aun cuando sea el único financiador. Si observamos lo que ha ocurrido en estos últimos años, podemos ver que esta apertura al mercado en educación es la tendencia en la implementación de las políticas en los años noventa.

JC: ¿Podría ud elaborar este último punto, pues al parecer, ello no corresponde a la visión que comúnmente se tiene de las reformas educativas en curso?

MP: Nosotros vemos que, tanto en Estados Unidos como en América Latina, uno de los efectos de las políticas públicas en educación ha sido la de estimular la apertura al mercado. Esto es estimular el lado de la demanda. Lo podemos observar con fuerza en EUA en los debates acerca de *choice* y mas claramente el impulso a la idea de los *vouchers* y las escuelas *charter*. Pero también hay muchos ejemplos de que esto igualmente ocurre en América Latina. En los países hay arreglos para subsidiar a profesores y directores de escuelas particulares como en Argentina, o los sistemas de becas a alumnos necesitados o las exenciones tributarias a establecimientos educacionales en Brasil, o como el caso de Chile, donde el subsidio a la escuela particular por alumno matriculado, cubre el 30% de las escuelas de ese país. O por otra parte los subsidios a las escuelas religiosas en Bolivia, Colombia, Perú o Venezuela. Mas aún, es claro que la política ha sido no solo de apertura al mercado, sino de estimulación del mercado, en particular con el establecimiento de sistemas de medición y la publicación de *ranking* entre escuelas, lo que facilita la competencia entre escuelas. Pero no solo esta la idea del *ranking* sino también esta el hecho de, que tienen una definición muy simple y acotada de lo que se considera calidad en educación – rendimiento académico. El tener una definición simple de calidad facilita la mayor adaptabilidad de las escuelas privadas pues permite mayor focalizarse en esa definición, a diferencia de los objetivos mas difusos de la educación pública, que tienen que ver no solo con rendimiento, sino con otros temas tales como socialización o ciudadanía.

La privatización en educación se refiere entonces al proceso que estimula la existencia de otros proveedores – privados – de educación que reemplacen o apoyen al Estado en su labor. El meollo del planteamiento de la privatización es: para que el derecho a la educación sea efectivo, es necesario por una parte, mantener el financiamiento estatal y por otra parte apoyar la provisión privada de educación a través de la mas variadas modalidades, de manera de estimular la competencia entre ellos para captar estudiantes.

Apoyándonos en Friedman (2002), ahora podemos decir que a lo que apunta la privatización es estimular la competencia entre escuelas. El argumento para ello es que en otros sectores de la sociedad, en la producción de servicios como el teléfono, la entretención, o en los bienes como los automóviles, lo que ha impulsado el progreso y el cambio en esos ámbitos, ha sido la competencia entre los distintos productores, desapareciendo los que no logran la aceptación de los usuarios. El argumento es que los padres deben tener la posibilidad de elegir las escuelas para sus hijos, y por tanto, las escuelas deben competir entre ellas para atraer la elección de los padres. Yo digo, que la posibilidad de elegir es importante.

EP: ¡Pero esto es transformar la educación una mercancía! Esto es lo mismo que persigue la teoría del capital humano, que vuelve la educación no en algo que responda al interés general, sino que por una parte, lo vuelve del interés de individuos, (bien particular) y por otra parte, lo reduce a ser un instrumento de otras actividades como son las políticas de empleo, o la competitividad internacional.

MP: Efectivamente. De hecho esto que ud dice es lo que se ha planteado en Europa, donde el Consejo Europeo en su sesión de Lisboa, en el 2000, define a la educación, no como un fin social en sí, sino como un instrumento subsidiario para las políticas de empleo, las políticas sociales las políticas macroeconómicas.

JC: No puedo sino señalar que ambos tienen el mismo diagnóstico, pero lo valoran de manera diametralmente opuesta. Uno considera la instrumentalización de la educación como algo negativo y perverso, y el otro lo considera como algo funcionalmente correcto. Pero sigamos con el argumento.

MP: Nosotros pensamos que como todo bien, la educación esta sujeta al mercado, y por lo tanto la educación se puede vender como cualquier bien o servicio. Si es que compiten con éxito con los otros proveedores de educación, si es que pueden vender bien su producto, consecuentemente podrán lucrar de ello.

JC: ¿Pero, cree ud que la competencia entre escuelas puede funcionar?

MP: Los dueños de las escuelas van a tratar de ganar dinero, de lucrar. Esto lo pueden hacer tal como se hace en cualquier mercado, a calidad igual pueden bajar los costos, u ofreciendo un producto que haga una diferencia en calidad. Pero una condición para que ello pueda funcionar, es que los padres puedan elegir libremente donde enviar a sus hijos.

Entonces, para sintetizar el argumento podemos decir que el itinerario de la privatización es el siguiente: el primero reducir el espacio del Estado por su papel en la oferta, de manera que no sea más que “uno mas”; luego, fomentar la demanda; en tercer lugar apoyar la provisión privada de educación, y cuarto, estimular la competencia entre escuelas

JC: Esto suena convincente. Sr Publica, ¿puede decirnos algo al respecto?

EP: Pues si. Yo quisiera decir que por una parte, esto suena bien en cuanto a su lógica, pero que el planteamiento privatizador es una abstracción, y por otra parte, que uno no puede confundir el mercado de “commodities” como lo es por ejemplo el de los automóviles o el de los teléfonos, con el mercado en el espacio social, como es el de la educación.

Los principios del mercado no son aplicables a la educación. Para comenzar, notemos en reconocimiento de la dificultad de plantear el mercado en educación, que ni siquiera las personas que sostienen la idea del mercado en educación plantean de hecho, la aplicación de los principios del mercado. No estamos en presencia de un argumento de “capitalismo salvaje”, de un *laissez faire* o a de una lectura primaria de Adam Smith, a lo mas lo que se plantea es el establecimiento de un “cuasi mercado”. Pero también hay otras restricciones a esta noción de mercado en educación, como es el hecho que el Estado mantiene el importante papel de financiador principal de la educación pública; o como el hecho de que el Estado, en todo momento puede imponer limitaciones en áreas estratégicas tales como el currículo, exámenes o y financiamiento.

MP: Yo puedo conceder que los principios el mercado no son aplicables a la educación per se. Sin embargo, sí podemos introducir criterios de mercado en distintas áreas de la educación. Por ejemplo podemos encontrarnos con un rango amplio de intervenciones que van desde la privatización total de la propiedad y del currículo hasta el compartir funciones entre lo publico y lo privado.

Parte II: Efectos de la relación escuela/mercado en la igualdad/desigualdad social

JC: Entremos entonces a examinar los efectos de la introducción de las prácticas del mercado en la educación y sus efectos en la igualdad social. En este tema ambas posiciones se atribuyen la capacidad de

mejorar la igualdad en la sociedad. Este es por cierto un tema muy importante, pues la escuela es hoy el principal mecanismo de distribución de igualdad o desigualdad. En mi libro *A escola e a desigualdade*, demuestro que, a pesar de las críticas que se le formulan al sistema educativo, a pesar de las diferencias de entrada a la escuela a la salida del sistema, la escuela tiende a reducir las diferencias sociales.

Frente a la deestructuración contemporánea de las instancias tradicionales de movilidad social, la escuela se ha transformado en el principal, (si no es el único) mecanismo institucional de movilidad social ascendente o descendente. Esta movilidad se realiza mediante el resultado del rendimiento académico que permite ascender por la escala educativa y, a los que tienen buenos resultados, optar finalmente a las mejores universidades que abren las posibilidades a mejores ingresos. Por el contrario, si al alumno le va mal en la escuela y su familia no tiene los recursos para contratar profesores privados y paliar esa situación, ese alumno descenderá en la escala social, al menos en la escala legítima. Por ello, la escuela tiene un papel preponderante en la evolución y estructuración de la desigualdad social. El estudio de cómo ocurre esto, es fundamental para comprender los mecanismos estructurantes de la desigualdad en la sociedad.

Antes de entrar en la parte sustantiva del tema, quisiera clarificar algunos conceptos. En este contexto hablamos de igualdad y no de equidad. Es frecuente que se identifique equidad e igualdad. Sin embargo, estos conceptos denotan aspectos diferentes. Equidad viene del campo de lo jurídico, por lo tanto se refiere al derecho a la educación, es del espacio de la ética. La igualdad o la desigualdad se refieren a espacios objetivos, como por ejemplo, cantidad de recursos disponibles, los resultados académicos. Se refiere a condiciones y resultados que se pueden medir. Entonces podemos decir que por la equidad, todos tenemos derecho a la educación, pero en términos de resultados, podemos observar que tenemos resultados distintos.

En lo que lo concierne a esta conversación sobre la igualdad, les propongo que consideremos cuatro aspectos que son centrales para el tema a saber si:

- i) el mercado distribuye los recursos de manera socialmente igualitaria o no.
- ii) la privatización genera mejores resultados para todos y en consecuencia, facilita la igualdad social, o por el contrario, estimula la desigualdad social,

iii) la privatización ayuda o no a la movilidad social de los alumnos de sectores mas pobres, y

iv) la libre elección de los padres facilita una mayor democracia social.

¿Estamos de acuerdo en esto? Veamos primero el aspecto relativo a la capacidad distributiva del mercado en relación a la igualdad social.

MP: El meollo de nuestro planteamiento ha sido hasta ahora precisamente ese. Ante las rigideces y clientelismos de la gestión estatal, el mercado es la mejor manera de producir y distribuir de la riqueza en la sociedad actual. Por ello, es que lo proponemos como un modelo a aplicar en el ámbito de la educación.

EP: Yo digo lo contrario. Si bien reconozco que el Estado es lento y tiene rigideces, no hay ninguna evidencia que indique que el mercado sea la mejor manera de distribuir bienes y servicio. El mercado puede servir para producir mas riqueza, pero no lo es para la distribución. Baste con mirar la distribución de la riqueza en América Latina. Nuestra región no es la más pobre del planeta, pero es la más desigual. La concentración de la captación de la riqueza producida por el 10% de los hogares es mas del 30% llegando hasta el 45 % en Brasil. En contraposición, el ingreso captado por el 40% mas pobre se ubica, según los países, entre el 9% y el 15% de los ingresos reales. En promedio, el quintil mas rico recibe ingresos de hasta cincuenta veces superiores a los del quintil mas pobre (CEPAL).

Pero veamos lo que ocurre en un país mas igualitario como los son los EUA. La distribución de la riqueza en este país extraordinariamente rico, es extraordinariamente desigual. El economista Galbraith (1998) demuestra que la mayoría de los americanos, de la clase media para abajo, no puede acumular nada. Ellos viven al día. El 80% de los hogares, controlan el 6% de la riqueza, mientras que el 20% superior, controla el 94% restante, y de ellos el 1% de mas arriba controla el 42% del total de la riqueza. La dinámica actual, conduce a una mayor concentración. Hacker (1997) muestra que a pesar del enriquecimiento global de EUA, el incremento de la riqueza en los últimos veinte años ha sido de 54,1% para el 5% mas rico y solo de 1,5% para 20% mas pobre. El proceso de concentración también ocurre en América Latina aunque no tan marcadamente.

Es claro que el mercado puede producir riqueza, pero también es claro que no genera igualdad. Por el contrario, genera y sostiene

cada vez mayor desigualdad. Cabe entonces preguntarse ¿porque se piensa que lo que no resulta en el mercado de las “commodities”, va a resultar en el ámbito de la educación?, ¿no será que esta medida nos conducirá a una mayor desigualdad educativa?

MP: Por el momento, esto pareciera ser así, porque los mercados están operando en forma imperfecta. Lo que hay que hacer es eliminar las trabas que impiden que funcione el mercado, de manera que éste no solo produzca riqueza, sino que también pueda hacer su trabajo de distribución de manera más igualitaria.

EP: Yo insisto que este es un planteamiento abstracto y que no se verifica en la realidad.

JC: Creo que estamos ante un problema complejo y en un cierto *impasse*, pues podemos aceptar que el mercado produce riqueza – y se necesita riqueza – pero también produce desigualdad en el ámbito económico. Pero pasemos a ver que es lo que ocurre en el campo de la educación. Si les parece, pasemos al aspecto de la relación escuela/mercado y movilidad social.

MP: En este aspecto, se puede argumentar que la emergencia de la privatización facilita la movilidad social de los más pobres, incluso más que para los ricos, porque, independientemente de la calidad de las nuevas escuelas, aumenta la igualdad de oportunidades de ingreso a la educación. Sin entrar al tema del impacto de los distintos tipos de escuelas en los rendimientos académicos, existe evidencia que puede ser interpretada como que la apertura a variados proveedores de educación, amplía los cupos en el sistema educativo. Esto es lo que ocurrió con el desarrollo de la escuela secundaria en Chile en los años ochenta. Similarmente en el ámbito de las escuelas católicas sin fin de lucro en Venezuela tal como lo señalan Arevalo y Gonzales (2002); una cosa similar es lo que señala Calderón (1996) para Colombia.

EP: El caso de Chile puede ser interpretado como lo señala el Sr Privado. Pero, eso ocurrió bajo la dictadura militar en Chile cuando se redujeron los fondos públicos para la educación frenando la expansión pública del sistema. Pero nada indica que la expansión no se habría realizado mediante los fondos públicos como ocurrió en los otros países de América latina que tuvieron regímenes democráticos. Sin embargo, yo concuerdo que la apertura a varios ofertantes de educación ha permitido efectivamente realizar una expansión cuantitativa de los cupos para los niños tanto en pre escolar, primaria y secun-

daria. Sin embargo, una vez que esta expansión cuantitativa ha sido completada, se plantea el tema de la calidad. Calderón plantea que en Colombia, el sistema de *voucher*, permite en primera instancia que algunos alumnos mas pobres, puedan entrar en buenas escuelas, pero rápidamente se crean otras escuelas de baja calidad para acoger a los otros estudiantes dotados de *vouchers*.

Por último, si tomamos la información que viene de Europa, Ambler (1994), esta muestra que lo que hace el sistema es aumentar la brecha de desigualdad entre las escuelas para ricos y las escuelas para pobres. En particular nota que el caso de los Países Bajos, donde hay un 70% de alumnos con *vouchers*, sin embargo, son los alumnos de hogares pobres los que llenan las escuelas municipales de poco prestigio.

JC: Bien, entonces podemos decir que la apertura a proveedores privados de educación amplía las posibilidades de ingresar al sistema. Esto es si es un elemento favorable a la movilidad social de los mas pobres. Sin embargo, si bien, los niños pueden acceder a la escuela, son escasos los niños que pueden acceder a las buenas escuelas mas selectivas, y a poco andar emerge el problema de la calidad. Lo que emerge, es que para los sectores de menores ingresos se ha vuelto mas fácil ingresar a una escuela privada, pero, por problemas de calidad, ello no garantiza que la movilidad pueda realizarse en la práctica. Esto nos adentra en el tercer tema, que es saber de si en las escuelas privada se logra un mejor rendimiento académico en las Américas hay sólo tres casos donde existen series históricas mas o menos confiables que han sido analizadas desde este punto de vista: ellos son el caso de Chile, donde se cuenta con un sistema de medición del rendimiento académico (SIMCE) desde 1982. Y el caso de Milwaukee y Cincinnati, donde se instaló el sistema de los *vouchers*, en EUA.

MP: En este sentido yo puedo decir que la educación privada rinde mejores frutos que la educación pública. Si vemos el caso de Chile, las cifras hablan por si solas: los alumnos que van a escuelas privadas tienen mejores resultado que los alumnos que van a las escuelas particulares subvencionadas y estos a su vez, tienen mejores resultado que los alumnos que van a la escuelas municipales que son las escuela públicas.

EP: El caso de Chile ha sido bastante analizado. Si bien es cierto que existen esas diferencias de resultados académicos, podemos agregar dos elementos importantes. Uno de ellos, es que las diferencias de resultados se atribuyen a las diferencias socioeconómicas entre los alumnos que frecuentan a las distintas escuelas, y no a las características de la ges-

tión privada. El otro elemento, es que desde la introducción del sistema de subsidios hace veinte años, el rendimiento del sistema sólo aumentó un poco al principio para luego estancarse. Mas tarde, con el arribo de la democracia a fines de los ochenta, el rendimiento volvió a subir un poco, para luego estancarse, y para, finalmente descender un poco en las comparaciones recientes. Por lo tanto, en un país donde hace veinte años se instaló algo muy parecido a el sistema de *vouchers* que propuso Friedman, vemos que la calidad del sistema no ha mejorado.

Por otra parte, si consideramos el caso de Milwaukee, que es un caso mas puro del uso de *vouchers* para niños de bajos ingresos encontramos una situación similar. La evaluación realizada por Witte, Thorn y Prichard (1996) comparó los resultados académicos de alumnos que van a escuelas privadas bajo el sistema *voucher* y alumnos que van a escuelas publicas. Los resultados son robustos al mostrar que, una vez controlada estadísticamente el origen socio económico de los alumnos, es decir que se considera a los alumnos que tienen los mismos orígenes socioeconómicos, no hay diferencias en los resultados académicos sea que ellos van a la escuela publica o la privada, o a la publica habiendo frecuentado a la privada antes y viceversa. Es decir, como lo señala Carnoy (1997) en este caso emblemático de EUA, y al igual de lo que ocurre en Chile, no hay evidencias que el sistema *voucher*, o la gestión privada genere mejores resultados académicos que el sistema público.

MP: De todas maneras, yo quisiera señalar que en estudios parciales, donde se ha controlado entre escuelas publicas y privadas católicas, el caso de la red de Fe y Alegría, en Venezuela, los alumnos de esta última han tenido mejores resultados que los alumnos que van a escuelas públicas.

EP: El caso de las escuelas católicas es un caso particular. La información que da *MP* para Venezuela también ha sido observada en otros ámbitos. Este aspecto ha sido estudiado por McEwan (2000) en Argentina y Chile. Sus conclusiones son interesantes pues el concluye que a pesar de que hay ligeras diferencias en los resultados de las escuelas católicas con relación a sus similares de las escuelas públicas, esta diferencia se debe mas a el efecto de selección y de misión que presentan estas escuelas. Esto lo corrobora con el hecho de que las transferencias de las características de las escuelas católicas hacia otras escuelas privadas, no producen los mismos resultados. McEwan concluye que el estado de la investigación no permite decir porque hay diferencias de resultados entre escuela privadas de distinto

tipo, aunque apliquen medidas similares. Esto también ha sido estudiado en EUA por Bryk, Lee y Holland, donde se encontró que no habían diferencias de rendimientos en la comparación de las escuelas católicas con las escuelas públicas, aunque el las católicas los alumnos demostraban tener mayor alta estima.

Pero, por otra parte, yo quiero señalar que otro análisis sofisticado de esta tema lo ha puesto nuestro moderador en su libro *A escola e a desigualdade* (Casassus 2002) donde los resultados académicos de 14 países son analizados en función de si la escuela es de gestión privada o pública, una vez controladas las variables de nivel socio económico. Lo interesante de ese análisis es notar que si uno toma los resultados académicos brutos, es decir el resultado sin tratamiento estadístico, aparece que los alumnos que van a escuelas privadas tienen mejores resultados que los que van a escuelas públicas. Si se controla por nivel socioeconómico, las diferencias se mantienen pero con menor distancia entre ellas. Sin embargo, si se controla además por tipo de administración (privada o pública) el resultado se revierte, es decir que los alumnos que van a escuelas públicas tienen mejores resultados que los de la escuela privada. La conclusión es que la diferencia de resultados que se produce por los procesos que ocurren en la escuela y no por el tipo de gestión.

MP: Yo estoy de acuerdo que los procesos son importantes. Pero todos sabemos que los procesos en el sector privado son mas eficientes que en sector público, y sería muy conveniente que las escuelas públicas integraran en sus prácticas las practicas del sector privado, independientemente de quien es dueño de la escuela.

EP: Al respecto, recientemente se ha publicado un libro intitulado *¿Puede la escuela pública aprender de la escuela privada?* en la cual Carnoy, Benveniste y Rothstein dan cuenta de dieciséis estudios de caso en escuelas públicas y privadas en California, buscando una respuesta a esta pregunta. Los estudios observaron lo que pasaba en distinto dominios normalmente considerados propios de la escuela privada. Los resultados son interesantes pues ellos encontraron que en la práctica en ambos tipos de escuelas se dan, con mayor o menor intensidad, las practicas de rendir cuentas a los padres de familia; algunos más y otros menos definen bien las expectativas y los de resultados esperados; mas o menos énfasis en objetivos no académicos, mas o menos materiales curriculares tradicionales, una selección de profesores mas o menos rigurosos y políticas de repitencia mas o menos marcadas. Algunas escuelas públicas mostraban más practicas “privadas” que las mismas escuelas privadas. Los autores concluyen que independientemente de que sean públicas o pri-

vadas, lo que funciona es que las escuelas aprenden las unas de las otras. Tanto el libro de nuestro moderador, como el libro recién mencionado muestran que la calidad en los resultados dependen de las interacciones entre los profesores y los alumnos, y entre los alumnos, o de factores complejos más relacionados con factores socio económicos y culturales, que con el hecho de que sean públicos o privados.

La larga experiencia de Chile de nuevo es interesante en este sentido. El mayor crecimiento de las escuelas ha sido en escuelas privadas pagadas (que lucran) y en escuelas privadas subvencionadas (con *vouchers*). Ya hemos dicho que una vez que se ajustan los resultados por las características de los alumnos, no hay diferencias en los resultados de las escuelas públicas y privadas. Pero como lo ha notado Hank Levin, estas escuelas efectivamente son más costo/eficientes que las públicas. Lo son porque a diferencia de las escuelas públicas, contratan a los profesores por horas a tiempo parcial, y por lo tanto tienen costos menores, mientras que la escuela pública contrata a los profesores a tiempo completo, lo que resulta más caro.

JC: Pasemos ahora al tema de la libre elección de los padres que es algo que ya tocamos en la primera parte de nuestra conversación.

MP: Tal como dijera hace unos momentos, la libre elección de los padres aumenta la democracia.

EP: ...lo que aumenta es el ingreso de los dueños de la escuela. En términos generales concordamos con la idea de que si no hay elección no hay libertad. Pero, si examinamos lo que ocurre en la realidad vemos que la libre elección de los padres no es sinónimo de más democracia. Yo quisiera decir que el postulado de la “elección racional” que propone Gary Becker es un postulado abstracto que no se verifica en la realidad. Los padres no son “electores racionales” en el sentido que le da Becker, ni los que le da la política de *school choice*. La teoría de la elección racional es un postulado abstracto donde supone que todos están en un igual pie de elegir y que todas las otras variables están controladas. Pero la elección de los padres de bajos ingresos está limitada por distintos factores que pueden ser agrupados en tres tipos. Factores ligados a los padres, a la escuela y a los directivos.

Entre los factores asociados a los padres, más allá del hecho que puedan o no pagar los aranceles de las matrículas, se encuentran razones tales como la distancia y la ubicación de las escuelas, ellos no disponen ni del tiempo ni de los recursos para transportar a sus hijos a las escuelas deseadas. También están limitados por la información. La información acerca de las buenas escuelas, es normalmente una información difícil de

conseguir, y circula por contactos y redes propias de ciertos medios sociales en conversaciones y ese tipo de encuentros. Los padres pobres no tienen acceso a esas informaciones.

Entre los factores de segundo tipo, relacionados con las escuelas consideradas buenas y estimulantes. Estas escuelas están normalmente bajo mucha demanda, y consecuentemente no hay mucha disponibilidad de cupos. Por lo tanto, los padres son derivados a escuelas que frecuentemente tienen nombres en inglés, pero que son menos buenas y estimulantes. Es difícil acceder a una buena escuela, y para ello no solo hay que tener contactos del medio social sino también recursos para poder enviar a los hijos al nivel preescolar y proveerlos de útiles escolares y uniformes que no son gratuitos.

Por último están las decisiones de los dueños y directivos de las escuelas. En lo relacionado con la frecuentación de un niño a una escuela, la decisión importante es la de los directivos y no la de los padres. Los directivos seleccionan de acuerdo a criterios que no son solamente el dinero, o la inteligencia del alumno. A veces lo hacen por motivos sociales, pues la “marca” de la escuela tiene un distintivo de clase social y el tema del arribismo es propio de este medio, o las hay de tipo cultural, sea ella una religión, un raza, una profesión etc. Ya mencionamos lo que ocurre en los Países Bajos, donde los hijos de familias pobres, aun cuando tienen un *voucher* de mas recursos que los hijos de familias mas adineradas, no logran que sus hijos sean aceptados en las escuelas mas cotizadas por su calidad. Con mas razon ello ocurre en nuestras sociedades duales con grandes diferenciaciones sociales. En la práctica los padres de bajos ingresos no tienen mucho margen de elección. Eventualmente, ellos podrían desear que sus hijos vayan a tal o tal escuela. Sin embargo, esto no ocurre en la realidad. En la practica lo que se vé, es que el proceso de elección libre es de los dueños y directivos con respecto a los alumnos, no de los padres de familias. Aquí paradójicamente no es la demanda la que manda, sino que es nuevamente la oferta la que regula y determina el acceso a la educación. Con menos información se puede ofrecer escuelas que parecen de calidad, por usar nombres en ingles, pero son una trampa del marketing.

Conclusión

JC: Se nos ha acabado el tiempo. Esta ha sido una conversación que ha estado marcada por el deseo de encontrar caminos que favorezcan el desarrollo de la educación y una mayor igualdad social. Hemos examinado argumentos a favor y en contra de la privatización como una

forma para lograr una mejor igualdad. A modo de conclusión podemos observar que existen eminentes economistas, en su mayoría premios Nobel de su disciplina que se encuentran en la base de las tesis de la privatización. La lógica de sus argumentos nos parecen coherentes y de peso. Sin embargo en el estado actual de la discusión y de la investigación, estos argumentos parecen ser coherentes pero abstractos. En efecto, estas promesas no se cumplen, no encontramos en la realidad ejemplos, que nos permitan verificar las tesis planteadas por estos eminentes economistas. Aun cuando las tesis se ven robustas, en la practica no se encuentra la relación positiva entre privatización en los rendimientos académicos, en la gestación de mayor democracia y en la movilidad social. Por el contrario, contrastada con la dinámica social actual, nos encontramos con que estas prácticas se traducen en consolidar y aumentar la brecha de la desigualdad.

A pesar de ello, vemos que constantemente se están creando nuevas escuelas privadas. Desde una perspectiva de mercado, esto ocurre porque sin duda es un buen negocio. En la medida de que el sector público siga financiando el desarrollo de la educación privada este sector continuará creciendo mientras siga siendo una oportunidad de negocio.

Si consideramos que la educación es un bien privado mediante la cual se desarrollan las destrezas y competencias personales, estamos en la lógica de la teoría del capital humano, y en consecuencia es normal que el Estado apoye el desarrollo del sector privado. Pero si consideramos que la educación tiene que fortalecerse y desarrollarse porque tiene un papel muy central en la integración social y la reducción de desigualdades, estamos en el espacio de la educación como un bien público. Dado que hemos visto que desde el punto de vista de los rendimientos académicos, no hay mucha diferencia si la escuela es privada o pública, nos despedimos con la pregunta que surge espontáneamente ¿Por qué se dedican los recursos financieros al fomento de la educación privada, y no se dedican a mejorar y fomentar la educación pública?

Muchas gracias por su atención.

Recebido e aprovado em setembro de 2003.

Referencias bibliográficas

AMBLER, J. Who benefits from educational choice?: some evidence from Europe. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 13, n. 3, 456-476, 1994.

AREVALO, G.; GONZALEZ, R.A. Venezuela, el caso de las escuelas católicas subvencionadas en el marco del convenio con la AVEC. In: WOLFF, G.; NAVARRO (Ed.). *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago: PREAL, 2002.

BECKER, G. Nobel lecture: the economic way of looking at behavior. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 101, n. 3, p. 385-409, jun. 1993.

BRYK, A.; LEE, V.; HOLLAND, P. *Catholic schools and the common good*. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1993.

CALDERON, A. *Voucher programs for secondary schools: the Columbian experience*. Washington, DC.: World Bank, 1996.

CARNOY, M. Is privatization through education vouchers really the answer?: a comment on West. *World Bank Research Observer*, Washington, DC, v. 12, n. 1, feb. 1997.

CARNOY, M.; BENVENISTE, L.; RONSTEIN, R. *Can public schools learn from private schools?* Califórnia: Economic Policy Institute, 2002.

CASASSUS, J. *Tarefas da educação*. São Paulo: Autores Associados, 1995.

CASASSUS, J. *A escola e a desigualdade*. Brasília, DF.: Plano, 2002.

COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Panorama social de América Latina, 2000-2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

COOKSON, P.W. Privatization and educational equity: can markets create a just school system? *Current Issues in Comparative Education*, New York, v. 1, n. 2, apr. 1999.

FRIEDMAN, M. The role of government in education. In: SOLO, R.A. (Ed.). *Economics and the public interest*. New Brunswick, NJ: Rutgers University, 1955.

FRIEDMAN, M. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago, 1962.

FRIEDMAN, M. *An interview with Milton Friedman*. New York: Teachers College, Columbia University, 2002. (Occasional paper 67. NCTPE)

GALBRAITH, J.K. *The socially concerned today*. Toronto: University of Toronto, 1998.

GONZÁLEZ, P. Resumen y conclusiones: elementos de la regulación de la actividad privada en educación. WOLFF, G.; NAVARRO (Ed.). *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago: PREAL, 2002.

HACKER, J. *Money: who has how much and why*. New York: Scribner, 1997.

JESSOP, B. *State theory: putting capitalistic states in their place*. Cambridge: Polity, 1990.

JOBERT, B.M.P. *L'Etat en action*. Paris: PUF, 1987.

LEVIN, H. *Some thoughts on for profit schools*. New York: Teachers College, Columbia University, 2001. (Ocasional paper 14. NCTPE)

LIPIETZ, A. *Caractères séculaires et conjoncturels de l'intervention économique de l'Etat*. Paris: PUF, 1986.

MCEWAN, P. *Public and private schooling in the southern cone: a comparative analysis of Argentina and Chile*. New York: Teachers College, Columbia University, 2000. (Occasional paper 11. NCTPE)

VON HAYEK, F. *Individualism and the economic order*. Chicago: University of Chicago, 1974.