

LECCIONES DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA SOBRE EL ROL DEL SECTOR PRIVADO EN EDUCACIÓN

Pablo González*

RESUMEN

El artículo presenta los elementos conceptuales necesarios para comprender el rol económico del estado y del sector privado en educación. Posteriormente describe las ventajas y defectos de la gestión de establecimientos educacionales tanto por parte de agentes privados como de agentes públicos, así como los beneficios y problemas de la competencia y el financiamiento público vía “vouchers”, fuertemente asociada con el fomento de la actividad privada. Se discuten también los argumentos relacionados con el lucro en este ámbito. La segunda parte revisa la literatura empírica internacional sobre la eficiencia relativa del sector privado y los efectos de la competencia, destacando los problemas que deben enfrentarse en estas investigaciones y que explican resultados a veces contradictorios o de difícil interpretación para fines de política pública.

Uno de los grandes desafíos que deben enfrentar los sistemas educacionales es mejorar la información sobre resultados en el sistema escolar, compatibilizándola con la necesidad de flexibilidad curricular y de integración de alumnos con dificultades. El desarrollo de sistemas de medición de “valor agregado” producido por los establecimientos educacionales y la especificación de derechos de los consumidores en este mercado están a la base tanto de una confluencia de los intereses de los oferentes privados con los objetivos de política pública, como del funcionamiento más eficiente de los agentes públicos en este ámbito.

Clasificación JEL: I2

Palabras clave: Economía de la educación; elección; comparación público-privada.

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

INTRODUCCIÓN

En América Latina, durante la década de los noventa, el sector privado atiende en promedio cerca de un tercio de la matrícula pre-escolar, un 16% de los alumnos de primaria, entre un 10% (Costa Rica) y un 82% (Haití) de los estudiantes de secundaria y un 35% de los que asisten a educación superior (de Moura Castro y Wolff, 2000). Se trata por consiguiente de un fenómeno relevante y cuya importancia varía entre países, que ha motivado acalorados debates ideológicos y legislaciones construidas sobre la base de esas discusiones y los cambios en la influencia relativa de los intereses predominantes.

Mientras el documento de trabajo siguiente se detendrá sobre aspectos del marco regulatorio y el financiamiento, este artículo intenta un resumen ordenado del debate conceptual y la evidencia empírica respecto al rol que cabe al sector privado en educación y al estado en relación con este. En la primera parte, para un mejor ordenamiento de la exposición, se analizan las principales funciones del estado a partir de las limitaciones que tendría un mercado educacional librado enteramente a la “mano invisible”. Los argumentos que fundamentan una intervención estatal no relacionada con la provisión directa del servicio se desarrollan en la primera sección, relegando el resto a la sección siguiente, donde también se presentan las limitaciones y ventajas asociadas a la gestión pública y privada. La tercera sección revisa el debate sobre la elección de colegios, íntimamente vinculado a la discusión sobre la conveniencia de la promoción de la actividad privada. La cuarta sección cierra con reflexiones sobre el nuevo rol que se delinea para el estado respecto a la provisión del servicio educacional. La segunda parte resume la evidencia empírica, fundamentalmente concentrada en comparar la eficiencia de las distintas formas de administración y en menor medida los efectos que puede tener la competencia en la gestión. El artículo se cierra con conclusiones.

I. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DEL ROL DEL ESTADO EN EDUCACIÓN

a) Insuficiencias del libre mercado

El sector privado provee la mayoría de los bienes en las economías de comienzos del siglo XXI. La teoría económica ha entregado una base teórica a la intuición de Adam Smith¹, al demostrar que en condiciones de competencia perfecta, el libre mercado lleva a una situación eficiente desde el punto de vista de Pareto (no es posible mejorar la situación de ningún agente sin empeorar la de otro). Así, desde el paradigma económico, la intervención estatal se justifica principalmente por razones que alejan a un determinado mercado de la situación idealizada de competencia perfecta. Estas razones se denominan “fallas de mercado” y han sido extensivamente estudiadas por la economía durante las últimas tres décadas. Adicionalmente, la intervención estatal se ha fundamentado económicamente en razones de equidad, las propiedades de ciertos bienes cuyos beneficios privados no son adecuadamente internalizados por las personas (denominados bienes “de mérito” o “preferentes”) y estabilidad y crecimiento (Stiglitz, 1995).

A continuación revisamos cuáles son los fundamentos económicos para la acción estatal en educación. En esta sección nos concentraremos en los argumentos que no tienen relación directa con la provisión o gestión pública del servicio.

Pocos mercados presentan tantas “fallas” como el de la educación. En la teoría económica, la educación es considerada una inversión en capital humano, cuyo beneficio privado (apropiado por cada individuo) es un mayor salario en el futuro fruto de una mayor productividad en el mercado laboral, y cuyos costos incluyen los de oportunidad (ingresos y ocios sacrificados), directos (aranceles, matrícula, transporte, libros) e indirectos. Los beneficios apropiados por las personas no son solo económicos, sino también en ámbitos sociales, culturales y políticos, permitiendo en general disfrutar una mejor calidad de vida en múltiples dimensiones,

¹ “Los individuos son guiados por una mano invisible, a promover un fin que no formaba parte de sus planes... Preocupados de sus propios intereses frecuentemente promueven aquellos de la sociedad con mayor eficacia que cuando se proponen promoverlos.” (A. Smith, 1651).

independientemente de los mayores ingresos futuros. Los agentes privados realizan una inversión cuando su valor presente neto esperado es superior a cero. Por diferentes razones, estas decisiones privadas no son necesariamente congruentes con el interés social, lo que lleva a distintas formas de intervención del estado:

- (i) Externalidades, es decir diferencias entre la rentabilidad privada de la educación y la rentabilidad social, debido a que el beneficio para la sociedad de que una persona se eduque es mayor que el beneficio privado dado por un mayor salario futuro². Esto se explica, en primer lugar, porque el beneficio individual de la educación aumenta si hay más personas educadas, lo que se ha denominado externalidades de red (“network externalities”). Un segundo tipo de externalidades son las externalidades fuera del mercado (“non-market externalities”). Haveman y Wolfe (1984) encuentran que el análisis estándar de TIR capturaba sólo el 60% del valor de la educación en EEUU, si se incluye en el análisis externalidades y efectos individuales fuera del mercado, como reducción de la criminalidad, mayor cohesión social, innovaciones tecnológicas y beneficios intergeneracionales (los beneficios que los padres derivan de su propia educación y que transmiten a sus hijos). En países en desarrollo hay otros efectos adicionales como disminución de fertilidad y mejores estándares de nutrición y salud. Dentro de las externalidades fuera del mercado se incluye el desarrollo de las personas para convivir en una democracia (ver por ejemplo Carnoy y Levin, 1985, y Levin, 1999)³. Un tercer tipo de externalidad se encuentra en las nuevas teorías de crecimiento. Diferentes autores han demostrado que un mayor nivel educacional de la población puede producir una aceleración de las tasas de crecimiento económico, a través de externalidades en la

² Es menos importante el carácter semi-público del bien en la medida que la parte más relevante de esta propiedad está captada por el concepto de externalidades. La no rivalidad en el consumo ocurre solo hasta los límites de capacidad y, habiendo la posibilidad de exclusión en el consumo, podría estar adecuadamente captada por el sistema de precios.

³ A veces estos intereses sociales pueden estar en conflicto con intereses privados, por ejemplo cuando las preferencias de ciertas personas difieren de los valores comunes que la sociedad ha decidido transmitir, lo que remite al dilema ético respecto a las libertades de las minorías en los estados democráticos discutido por Bentham y Mill. Este tema es abordado a través de la regulación sobre los currículum, y puede significar que ciertos estados impondrán limitaciones sobre lo que cada establecimiento educacional pueda y deba enseñar.

productividad de otros trabajadores y una expansión de las posibilidades tecnológicas (ver Stiglitz, 1987, y CEPAL/UNESCO, 1992).

- (ii) No percepción adecuada de los beneficios privados por los agentes que toman las decisiones: así como las externalidades representan no percepción de los efectos de la educación sobre personas distintas a quien realiza la inversión, dos factores explican que los beneficios para la propia persona que se educa sean subestimados en la toma de decisiones (Colclough, 1996). En primer lugar y especialmente en educación escolar, los padres toman decisiones en favor de sus hijos, y los primeros podrían no captar adecuadamente todos los beneficios que los segundos pueden derivar de esta inversión. En segundo lugar, la educación constituiría un “merit good”, por lo que ni siquiera todos los beneficios individuales son adecuadamente considerados por las personas. Esto también puede llevar a reducir la demanda por educación por debajo del óptimo social, lo que puede ser enfrentado por los gobiernos haciendo obligatoria la escolaridad. Estos problemas no son normalmente considerados “fallas de mercado” propiamente tales.
- (iii) Aversión al riesgo: si los individuos son reticentes a tomar riesgos, subinvertirán, desde el punto de vista social, en capital humano, ya que los retornos de la inversión son muy inciertos e individualmente no diversificables⁴. Desde el punto de vista del estudiante no sólo es incierto el retorno de la inversión en términos del flujo de ingresos que efectivamente recibirán cuando se titulen, sino incluso puede ser incierto el que logren titularse. La ausencia de seguro para estos riesgos constituye una falla en el mercado de los seguros, que reducirá la inversión en educación por debajo del óptimo social.
- (iv) Fallas del mercado de capitales respecto al financiamiento de la educación: las instituciones financieras no prestan si no se pueden entregar garantías reales para hacer exigibles los reembolsos. Las instituciones financieras sólo estarán dispuestas a prestar a los estudiantes por los cuáles alguien pueda dar una garantía creíble de pago.

⁴ Una de las soluciones para que las personas se atrevan a invertir en activos riesgosos es la diversificación de cartera, lo que no es posible para los trabajadores, actuales o futuros, que invierten en su propio capital humano.

Los dos primeros tipos de externalidades de la educación son especialmente importantes en la educación básica, donde también es más difícil comprometer pagos futuros, y los problemas decrecen a medida que se transita desde la educación media a la educación superior. Mingat y Tan (1996) incorporan una medición de las externalidades sobre el crecimiento económico y encuentran que para países de ingreso medio que han logrado alta cobertura en primaria, las tasas de rentabilidad de la educación secundaria son más altas, aunque la expansión de primaria sigue siendo rentable.

Por el énfasis que se ha dado a las externalidades y el peso de una historia de financiamiento y provisión pública del servicio, a veces se olvida que la educación sirve también objetivos privados, con efectos ya destacados sobre los perfiles de ingresos y el acceso a una mejor calidad de vida. Innumerables estudios han demostrado que el nivel de educación está positivamente correlacionado con el nivel de ingresos de las personas, estimándose una rentabilidad entre 8 y 30% para los distintos niveles en diferentes países (Psacharopoulos, 1994). Aunque en promedio la rentabilidad va cayendo a medida que sube el nivel de escolaridad, la rentabilidad de la educación superior ha crecido en el último tiempo, debido a un aumento de la demanda de trabajo calificado⁵. Por lo tanto, los argumentos en favor de apoyos estatales deben ser considerados en conjunto con la rentabilidad privada, que constituye un incentivo para el desarrollo del mercado.

Junto a lo anterior es importante reconocer que todas las fallas de mercado mencionadas hasta ahora constituyen argumentos a favor de alguna forma de intervención estatal en educación, pero ninguno justifica la provisión pública del servicio. En efecto, las externalidades positivas de la educación pueden fundamentar subsidios públicos, las fallas en el mercado de capitales préstamos y garantías y la aversión al riesgo seguros.

Así como el argumento de los bienes preferentes podría no ser considerado estrictamente una falla de mercado, uno de los aspectos más importantes que justifican la intervención social del estado es válido aún cuando se cumplan todos los supuestos de la competencia perfecta. La

⁵ Por otra parte, al acercarse a una cobertura universal en un nivel, las personas marginales que se incorporan pueden tener menores capacidades, por lo que las rentabilidades económicas podrían ser menores.

competencia perfecta garantiza el uso más eficiente de los recursos escasos dada la distribución de factores, las posibilidades tecnológicas y las preferencias de los consumidores. Lo anterior puede convivir con una distribución de los bienes producidos muy desigual. La equidad es una de las preocupaciones fundamentales que el estado debe atender, y para ello dispone de diversos instrumentos, entre los cuales destaca el gasto social. El acceso a una educación de calidad para toda la población es esencial para una sociedad con mayor igualdad de oportunidades y la entrega de recursos educativos inversamente proporcionales al nivel de pobreza de los hogares puede justificarse en los mismos términos. La preocupación por la equidad debe balancear los problemas de incentivos que pueden generar este tipo de aportes, los cuales pueden distorsionar las decisiones individuales.

Finalmente, el listado anterior no agota las fallas de mercado que afectan al sistema educacional. Quizás la falla más compleja de abordar es la imperfección de información, que lleva a problemas de “selección adversa”⁶ y “riesgo de abuso”⁷. Las características del bien educación hacen difícil que los consumidores puedan reconocer la calidad de lo que están comprando. En educación es difícil medir la adecuación de los procesos (por la baja especificidad,-- Israel, 1997), resultados y desempeño. Debido a esto es necesario producir información a través de evaluaciones, regular el cumplimiento a través de estándares y generar sistemas de incentivo. Como veremos a continuación, también ha servido para justificar la provisión estatal o privada sin fines de lucro.

⁶ La selección adversa es el problema que se genera cuando un consumidor no puede determinar la calidad de un producto, que puede ser conocida o no por el vendedor, pero no es alterable por éste (está dada). Este problema determina una oferta de calidad inferior a la que existiría con información perfecta. Esto puede ocurrir en educación tanto respecto a la calidad de la educación impartida por las escuelas como a la calidad de los profesores. Este problema determina la necesidad de producir información sobre calidad.

⁷ El riesgo de abuso (“moral hazard”) o problema agente-principal ocurre cuando una persona es contratada para realizar una acción cuyo resultado depende de su esfuerzo, y éste no es observable. Esto ocurre en educación tanto respecto al desempeño de las escuelas como de los profesores. Este problema determina la necesidad de medir resultados, e introducir esquemas de pago por resultados y estándares de resultados. Además el “principal” ante el cual estos agentes deben rendir cuentas es difuso, lo que complica el problema.

b) Argumentos relacionados con la propiedad y la gestión

En algunos países se permite la participación de organizaciones privadas en educación sólo si no tienen fines de lucro. A veces el tema del lucro es abordado desde una perspectiva puramente ideológica, y el debate público suele no recoger los elementos técnicos más esenciales. La educación forma parte de un conjunto de bienes donde existen fuertes asimetrías de información en favor del prestador y en contra del comprador, que hacen al primero vulnerable al comportamiento oportunista del segundo. Hansmann (1980) acuña el nombre “mercados de confianza” y argumenta que en ellos los proveedores preferidos por los demandantes del servicio serán empresas sin fines de lucro (el lector puede imaginar si estaría dispuesto a hacer una donación a una empresa con fines de lucro que promete vacunar a los niños de Africa).

La característica principal de una empresa sin fines de lucro es que no existe ningún agente externo al cual la empresa pueda legalmente distribuir utilidades (“non-distribution constraint”). Sin embargo, las empresas sin fines de lucro pueden inflar los precios de los insumos que utilizan (como terrenos o sueldos), con lo cual efectivamente pueden distribuir excedentes a los grupos controladores. Esto último hace que en algunos casos la distinción sea meramente formal, aún cuando bajo determinadas condiciones esta posibilidad puede estar bastante limitada por reglas que fomenten la transparencia. Al mismo tiempo la reputación de la administración es muy importante en la generación de confianza. Los administradores tienden a compartir los objetivos de las organizaciones (Bowen and Bok, 1998), por lo que Rose Ackerman (1996) los denomina “ideólogos”.

Las empresas sin fines de lucro tampoco están sometidas a los mecanismos de disciplina del mercado, y no pueden ser compradas, por lo que muchas veces no toman adecuadamente en cuenta el costo de oportunidad de su capital (Winston, 1996). Al mismo tiempo, si tienen más de un producto, pueden redistribuir ingresos entre actividades (James, 1978, Weisbrod, 1988), lo que es especialmente relevante en el caso de las universidades.

Existen dos tipos no necesariamente excluyentes de empresas sin fines de lucro: las comerciales, que son aquellas que venden bienes y servicios; y las financiadas a través de donaciones de personas que comparten la ideología (propósito) de las organizaciones. Si las empresas sin fines de lucro comerciales captan además donaciones, pueden vender a sus compradores a un precio inferior al costo de producción (Winston, 1999).

Los argumentos en favor de las empresas sin fines de lucro son, en buena medida, extensibles a la provisión estatal del servicio. En este caso se supone que la provisión pública garantiza que los objetivos de la institución se alineen con los de la sociedad en general, lo que se ha denominado modelo del “dictador benevolente” en la literatura. Los problemas asociados a las organizaciones públicas, que hacen que su acción se aleje del ideal de optimización de los intereses de la sociedad, son analizados más adelante.

Recientemente ha habido un importante debate en varios países respecto al rol que cabe al sector privado en la gestión de la educación. En el debate público, la provisión privada del servicio educativo está asociada con la posibilidad de elegir por parte de las familias el tipo de educación que consideran más conveniente para sus hijos. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, es importante distinguir ambas dimensiones, que por supuesto pueden potenciarse mutuamente. La asociación se presenta porque la provisión privada amplía las posibilidades de elección, y a la vez un sistema de financiamiento público basado en la libre elección es la forma en que más fuertemente puede fortalecerse el sector privado. Pospondremos la revisión de los temas relacionados directamente con la elección para la sección siguiente.

La principal deficiencia de la gestión pública es la falta de claridad de los objetivos de la organización, el difuso control sobre la acción de sus miembros y la posibilidad de aislamiento de una fuerza como es la competencia en el mercado, que disciplina y evalúa a través de las utilidades y otros indicadores financieros. Paul (1991) resume en estos términos los problemas de la provisión estatal:

- Puede haber pocos incentivos a la eficiencia en la provisión del servicio: puede no haber competencia, el pago a los trabajadores y su estabilidad laboral pueden ser independientes de qué pasa con la satisfacción de los usuarios, no hay incentivos a minimizar costos ni

combinar adecuadamente los insumos, las burocracias y regulaciones entorpecen y hacen lenta la gestión, etc.

- Los beneficiarios de los servicios públicos pueden tener poca capacidad (por ejemplo, en términos de educación y contactos) o incentivos (puede ser caro organizarse) para demandar servicios eficientes.
- Las características del servicio pueden no corresponder a las que maximizarían el bienestar de los consumidores, especialmente cuando las preferencias son diversas. La provisión estatal tiende a la uniformidad.
- Las elites pueden capturar un porcentaje desproporcionado de los beneficios de una situación poco transparente, a expensas del resto de la población.
- La naturaleza de ciertos servicios hace difícil su medición y cuantificación (especialmente relevante en educación y salud; nótese que este problema también afecta la provisión adecuada por parte del sector privado).

En principio, la educación podría suministrarse por el sector privado, tal como ocurre en el caso de la mayoría de los otros bienes, aún cuando la educación fuese un bien homogéneo. En este caso los argumentos a favor de la privatización del servicio educativo incluirían el reverso del listado anterior⁸:

- Una mayor eficiencia, pues debido a los incentivos a maximizar beneficios, los administradores privados harían una asignación óptima de recursos, preocupándose por el control de costos, por lograr una combinación adecuada de los distintos insumos y por las preferencias de los consumidores.
- Una menor burocracia, menos controles basados en reglas e insumos, y más rendición de cuentas por resultados, lo que favorece la efectividad, la eficiencia, la motivación y la innovación (Chubb y Moe, 1990).
- Pueden establecer mejores estructuras de remuneraciones, incluyendo sistemas de incentivos al personal, para optimizar el desempeño, o pagar mejor a los profesionales calificados o cuyas capacidades son relativamente más escasas, lo que es imposible dentro

⁸ Cabe destacar que esta comparación sólo enfatiza las ventajas de un sistema privado con respecto a una provisión pública descentralizada, ya que no deben atribuirse a la privatización del servicio los beneficios asociados a la descentralización (ver, por ejemplo, Osborne y Gaebler, 1993).

de los marcos rígidos en los que normalmente se desenvuelve el sector público en estas materias⁹. Esto además puede atraer a mejores profesionales a la educación.

- Una menor probabilidad de apropiación de rentas por parte de elites privilegiadas, ya que éstas girarían en contra del patrimonio de alguien, que se preocuparía de resguardarlo.
- Los agentes privados pueden ser más eficientes captadores de recursos adicionales provenientes de empresas o de familias.
- Ningún sistema educativo puede promover la elección, la autonomía y la “accountability” (transparencia y rendición de cuentas), que son los requerimientos de la globalización, sin antes adquirir él mismo estas características (Banco Mundial, 1996).
- Ampliación de la libertad para elegir, que es un valor en sí, y a cuyas consecuencias nos referiremos más en detalle en la sección siguiente.

No obstante, lo anterior no resuelve el problema de información que afecta a la educación, y que impide que un mercado libre funcione adecuadamente, aún cuando se hayan diseñado soluciones respecto a los problemas de externalidades, aversión al riesgo y restricción de liquidez. Para que el sector privado promueva efectivamente el interés social en educación, contrariamente a lo que ocurre con otros bienes cuyas características son fáciles de evaluar por los consumidores, son necesarias mediciones externas precisas, claras y accesibles respecto de la calidad de la educación.

En todo caso, esto también es necesario para que la gestión pública se haga más eficiente, e incluso para que puedan aplicarse efectivamente mecanismos de fortalecimiento de la ciudadanía como los propuestos por Hirschman (1973). En efecto, la supuesta búsqueda del interés social por parte de las instituciones públicas no deja de ser un supuesto fuerte, que es contra balanceado por los problemas ya mencionados. Sin duda, muchos funcionarios públicos guiarán su conducta por estos principios, aún cuando el marco de incentivos no sea el más adecuado para lograr sus propósitos. Pero ni siquiera estos esforzados servidores tendrán información respecto a los resultados de sus acciones si no cuentan con evaluaciones que alimenten su gestión cotidiana. En este sentido, la oposición por razones de principio a las

⁹ En muchos de nuestros países, las remuneraciones de los trabajadores de los establecimientos públicos (sean estatales, federales o municipales) son establecidas por ley y a partir de negociaciones centralizadas entre el ministerio de educación y el sindicato de profesores.

evaluaciones, ya sea dentro del sector público o en el sector privado, puede ser el reflejo del predominio de intereses privados o de grupos particulares por sobre el interés del conjunto de la sociedad. Como veremos más adelante, también existen otros fundamentos para esta oposición.

Por otra parte, los argumentos en contra de la provisión privada del servicio se relacionan con:

- Sospechas respecto a la motivación del lucro, que hace que en varios países el lucro en educación esté prohibido. Si no existiesen problemas de información, el lucro sólo reflejaría la remuneración de una actividad empresarial más o menos eficiente. Al haber problemas de información, se sospecha que las utilidades podrían provenir del aprovechamiento de los consumidores por parte de los productores. Como vimos al comienzo de esta sección, rentas de este tipo podrían extraerse independientemente de la posibilidad que el lucro sea reconocido formalmente, incluso independientemente de la propiedad o gestión privada o pública. Las asimetrías de poder entre productores y consumidores agravan esta situación.
- Rechazo de ideologías y creencias religiosas. Para un grupo importante de personas el estado debe ser neutral en estas materias, y promover esta condición en educación, independientemente de lo que las familias individualmente deseen. En esta línea argumental, las escuelas religiosas promoverían la división entre las personas (en función de una verdad única que excluye a las otras) y serían selectivas sobre la base de sus creencias religiosas.
- Cohesión social. Vinculado con lo anterior, la educación privada, guiada por la satisfacción de las demandas individuales diversas de las familias, puede impedir una experiencia educacional común, que aseguraría que estudiantes de diferentes grupos sociales compartirán un set común de valores y apoyarán a las instituciones económicas, políticas y sociales de una democracia (ver también nota al pie 3).
- Externalidades negativas sobre el aprendizaje derivados de la segmentación por nivel socioeconómico o por capacidades. El sector privado puede atraer a los mejores estudiantes del sector público y excluir a los estudiantes con problemas, en lo que se ha denominado “descreme” en la literatura. Esto provocaría una externalidad negativa sobre los alumnos que sufren exclusión (Atkinson, 1994) y sobre los alumnos del sistema público que ven reducidas sus posibilidades de aprendizaje por el éxodo de los mejores alumnos al sistema privado, en la medida que los aprendizajes de una persona dependen de sus compañeros de

curso (Glennster, 1993). La dependencia de las posibilidades de aprendizaje de las características de los compañeros de curso se ha denominado “efecto pares” y ha sido estudiada teóricamente por Rotschild y White (1995), Manski (1992) y Epple y Romano (1998). En la medida que la pérdida de los estudiantes menos aventajados sea mayor a la ganancia de los estudiantes que migran a las escuelas selectivas, el efecto del cambio en la distribución de los estudiantes será negativo en el agregado. Asimismo, el efecto distribución puede superar a las posibles ganancias en productividad, con lo que el efecto agregado de la educación privada (o de sistemas de elección) puede ser negativo (Hsieh y Urquiola, 2001).

- Equidad, en la medida que los establecimientos privados tiendan a concentrarse en segmentos más ricos de la población, que tendrán acceso a una educación de mayor calidad derivada no tanto de una mayor eficiencia como de la posibilidad de utilizar un mayor volumen de recursos. Esto hace más desigual el sistema educacional y la estructura de oportunidades de la sociedad y perpetúa o incrementa en el tiempo las diferencias sociales. De hecho, la evidencia internacional apunta a que para generar un sistema educacional que efectivamente pudiese ofrecer igualdad de oportunidades, sería necesario que las escuelas que atienden a alumnos de familias más pobres contaran con mayores recursos¹⁰. Un sistema privado permite exactamente lo contrario, escuelas con recursos proporcionales a la capacidad de pago de las familias¹¹.

¹⁰ En los estudios de funciones de producción, el nivel socioeconómico, el capital cultural o el nivel educativo alcanzado por los padres tienen un impacto positivo en el logro educacional de los alumnos. Para alcanzar el mismo nivel de logro sería necesario contar con mayores insumos en las escuelas que atienden a niños más pobres para compensar por esta desventaja inicial.

¹¹ Nótese que este es uno de los temas de más difícil resolución. La disposición a pagar de las familias varía por dos causas principales: la capacidad de pago y las preferencias. A igual capacidad de pago, habrá familias que valoran más la educación y están dispuestas a pagar más por ella. La mayor valoración se puede deber a su vez a dos causas: que la familia está más dispuesta a pagar porque el niño derivará mayores beneficios por ser un alumno que aprovechará especialmente la experiencia educacional; o que la familia es menos miope o maximiza más adecuadamente los intereses futuros del alumno. Las diferencias de recursos que se originan en menor capacidad de pago acompañadas de restricciones de liquidez son indeseables, al igual que podrían serlo las vinculadas a la miopía intertemporal, pero las relacionadas con diferentes disposiciones a pagar aumentan el bienestar de las familias, tal como en cualquier otro mercado donde hay agentes dispuestos a pagar más por mayor calidad o cantidad de algún bien. En Estados Unidos la literatura vinculada al modelo de Tiebout (1956) resalta los efectos del ordenamiento territorial de las ciudades en función de la disposición a pagar por educación (ver Hoxby, 1995, y Epple y Romano, 2000).

El reverso del argumento anterior ha sido utilizado a favor de la provisión privada del servicio, contraponiendo directamente el principio de eficiencia con el de equidad. Al ser los recursos escasos en los países en desarrollo no es posible que en éstos la educación pública sea similar a la de los países desarrollados para toda su población. Sin embargo, una educación de alta calidad sería altamente conveniente y rentable. En este caso existen dos opciones. En primer lugar, el estado puede desligarse del tema, dejándolo a proveedores y demandantes privados, los que podrán contratar el servicio en la medida que sus recursos lo permitan. Esto de hecho ocurre en muchos países. En segundo lugar, el estado puede participar en esta provisión, por ejemplo facilitando que los más capaces lleguen a estos colegios de elite independientemente de los recursos con que cuenten. Esto requiere recursos fiscales, que son escasos. Ambas opciones pueden ser complementarias, pero en cualquier caso producirán como resultado una educación de mayor calidad para los que cuenten con más recursos o para los que sean más capaces, lo que, siendo eficiente, exacerba la desigualdad.

Sin duda un desafío que parece permanecer pendiente en nuestros países es la equidad. Siendo más caro educar a los estudiantes más pobres, los recursos por alumno suelen estar positivamente correlacionados con el nivel socioeconómico de los hogares. Como ya mencionamos, lo anterior se relaciona con la disponibilidad de educación privada de elite, en la medida que ella permite que los sectores de mayores recursos puedan comprar una educación de mayor calidad que el resto de la población. Sin embargo, no es exclusivo de ella, ya que el financiamiento público local puede provocar un resultado similar, en la medida que los centros urbanos van segregándose socialmente (por ejemplo, Eric Digest, 1992, cita diferencias superiores a 6 veces entre distritos de una misma ciudad de Estados Unidos). La función de equidad del estado requiere la creación de mecanismos compensatorios desde el estado central, que permitan la transferencia de mayores recursos a los alumnos más pobres. Solo esta función compensatoria puede permitir que el derecho a acceder a una educación de calidad para toda la población se vaya haciendo realidad. Esto es compatible con la actividad privada, en la medida que lo anterior debiera permitir que ésta vaya incorporando en mayor medida a los más pobres (la filantropía y las congregaciones religiosas ya han abierto esta puerta en nuestros países), pero lleva al dilema de la segmentación sobre la base de las capacidades individuales. Por el momento el problema de equidad no abordado es más básico y positivamente relacionado con

eficiencia: los niños pobres talentosos en muchos países de la región no encuentran un canal donde aprovechar sus capacidades. En el tema que nos preocupa postulamos que esto no es consecuencia necesariamente de la actividad privada (ni del financiamiento vía impuestos locales), pero para que no lo sea, el estado nacional debe crear mecanismos compensatorios para asegurar que los alumnos pobres puedan acceder a una educación de mayor calidad, sea esta pública o privada.

c) Educación y competencia

Con todo, la principal justificación que se ha dado para promover la actividad privada en la provisión de servicios educacionales es la posibilidad de que exista mayor diversidad y competencia. Y aquí el tema se vincula íntimamente al de la elección y a la heterogeneidad del bien que puede ser ofrecido. La elección es una de las formas en que se puede mejorar la calidad de la provisión pública de un servicio, y la privatización o la introducción de privados en la gestión de establecimientos educacionales con financiamiento estatal es una de las formas más radicales de implantar la elección en los sistemas escolares. Así, es conveniente distinguir los argumentos a favor o en contra de la elección y la competencia de aquellos a favor de la gestión privada. La elección puede fomentarse sin permitir necesariamente financiamiento público a escuelas privadas, como en el modelo LM británico o la modalidad de múltiples distritos en Estados Unidos.

A favor de un sistema competitivo se han destacado dos aspectos centrales. En primer lugar, la competencia promueve una mayor eficiencia y efectividad de las unidades educativas, y, a nivel del sistema, el crecimiento de los mejores proveedores y la salida de los menos eficientes. En segundo lugar, la competencia promueve una mayor consideración por las necesidades, carencias y aptitudes de las personas, lo que fomenta una oferta heterogénea, que se especializará en reconocer nichos de mercado correspondientes a una diversidad que ya está presente en la sociedad.

La posibilidad de hacer más competitivo el sistema educacional va normalmente asociada con un financiamiento a través de subsidios a la demanda, cuya forma más extrema son los cupones

(“vouchers”) popularizados por Friedman (1962). Estas formas de financiamiento facilitarían una mayor participación de las familias en la educación de sus hijos y en la rendición de cuentas de la escuela; la focalización de los recursos públicos en los que tienen menor capacidad de pago; y la extracción de disposición a pagar por parte de agentes que tienen preferencias heterogéneas (ver también nota al pie 11). Además harían más transparente el subsidio público y más proporcional a las características del servicio prestado; validarían automáticamente los aumentos de matrícula y cobertura; y privatizarían o descentralizarían los riesgos de la inversión en infraestructura (González, 1998).

Por otra parte, estos sistemas han enfrentado las siguientes críticas:

- Requieren un sistema de evaluación que informe las decisiones, el que necesariamente suministrará una visión limitada de todo lo que debe proporcionar el sistema educativo, especialmente en términos de transmisión de valores. Como hemos visto, ésta parece ser una necesidad de las características del bien educación, y afectan la calidad de su provisión independientemente de las formas de financiamiento o de gestión.
- Una forma de mejorar el resultado promedio de una escuela es excluir de ella a los alumnos de menor rendimiento, potencial (por ejemplo, estudiantes más pobres) o real. Esta “competencia S” (Glennster, 1993) tiene efectos negativos directos serios sobre los alumnos y las familias afectadas, distorsiona la competencia por calidad educacional y acrecienta la segmentación social del sistema escolar. La función objetivo de las unidades educativas, en ese contexto, puede dejar de ser el “producto” en sí, y pasar a ser la maximización del valor del indicador. Se vuelve aquí al problema de las fallas de información. En vista de lo que ya se ha comentado, lo que surge con esta crítica es la necesidad de sofisticar el instrumento de evaluación, que debe ser lo más comprehensivo (de todas las dimensiones de lo que constituye calidad en educación) e impredecible posible. Curiosamente, la necesidad de evaluaciones y su puesta en funcionamiento, especialmente aquellas vinculadas al acceso a educación superior, donde nadie cuestiona la selección por conocimientos y capacidades, ha hecho surgir una industria privada que desvirtúa los instrumentos de evaluación que se utilizan, al crearse cursos de preparación para rendir satisfactoriamente estas pruebas.

- La competencia “S” y la competencia por captar a los mejores estudiantes pueden generar un sistema segmentado, que, como se argumentó en la sección anterior, perjudica la cohesión social (que es un valor en sí) y genera externalidades negativas sobre el aprendizaje de los estudiantes que no emigran a las escuelas más selectivas.
- La “racionalidad” de la decisión de las familias puede ser puesta en tela de juicio tanto por la disponibilidad y confiabilidad de la información como por la real capacidad de hacer un uso adecuado de ella.
- Un subsidio a la demanda no opera con las características esperadas en las zonas rurales, tanto porque los costos medios decrecen a medida que aumenta el número de alumnos aún en educación básica (ver estimaciones en Johnes, 1993) como porque en las zonas de alta dispersión geográfica no existe posibilidad de competencia.
- El cambio desde una escuela de mala calidad tiene costos psicológicos altos para los estudiantes. El proceso que culminaría eventualmente con el cierre de una escuela, puede ser lento e involucrar un deterioro paulatino de la calidad de la educación, que sufrirán los alumnos que permanezcan en ella durante más tiempo. Surge la pregunta del tratamiento que se dará a los “perdedores” y a los alumnos que permanecen en ellos (por ejemplo programas de apoyo, intervenciones de la administración, etc.).

Desde el punto de vista teórico, por lo tanto, el debate sobre elección aún está abierto. Por otra parte, está claro que es conveniente mantener ciertos aspectos específicos de los sistemas educacionales bajo gestión centralizada. Por ejemplo, González (1999) destaca la posibilidad de aprovechar economías de escala y de ámbito respecto a las compras masivas de texto, la provisión de información comparable acerca de resultados educativos o la introducción de innovaciones en gran escala (como la informática educativa), especialmente cuando las capacidades técnicas están fuertemente concentradas. Lo mismo ocurre respecto al curriculum, que requiere actualización permanente para asegurar competitividad internacional y cohesión nacional, basada en la transmisión de un conjunto de valores. Externalidades que escapan a la mirada de agentes descentralizados, reservan otros ámbitos a la preocupación estatal, en materias tales como el perfeccionamiento docente, servicios preventivos de salud y de fomento de hábitos de vida sana o la provisión de raciones alimenticias para alumnos pobres.

d) Contratos y derechos

Una de las características de los mercados de confianza es que las asimetrías de información hacen difícil especificar un contrato que resguarde todas las dimensiones de calidad del producto. Si fuese posible avanzar en este sentido no solo los argumentos en contra de la provisión con fines de lucro se debilitan, sino que las características del proveedor se hacen de hecho menos relevantes.

La teoría de contratos especifica tres condiciones necesarias y suficientes para que acuerdos privados que no son “self-enforceable” (siempre mutuamente convenientes, frente a cualquier desenlace posible) se cumplan: el contrato debe especificar eventos mensurables; que puedan ser verificados por terceros; y cuyo cumplimiento sea exigible. Surgen los roles de árbitro, que puede ser desempeñado por un privado o un tribunal de justicia respecto a la segunda condición, y, respecto a la tercera, el de los seguros y garantías, por una parte, y del uso de la fuerza por parte del estado, como último garante de los acuerdos privados, por la otra. La posibilidad de normar los contratos para el cumplimiento de la primera condición reserva al estado el rol de regulador del sistema.

Si estas condiciones se cumplieran en el caso de la educación, las características del proveedor del servicio perderían importancia, y el demandante podría exigir calidad en los términos pactados en el contrato a cualquier proveedor. En tanto no se avance más profundamente en esta línea no es posible asegurar que las fallas de información se resuelvan satisfactoriamente. Y éste es sin duda un tema clave respecto a la provisión pública o privada del servicio educacional, o respecto a la provisión privada con o sin fines de lucro. Los acercamientos circulares a esta situación ideal, a través del perfeccionamiento de los sistemas de evaluación de calidad, son el gran desafío que deben enfrentar los sistemas educacionales del mundo en los próximos años. Por ahí pasa no sólo la certeza de que la gestión pública y privada confluirán en el mejor desenlace para la sociedad, sino también las posibilidades de aprender de la experiencia, de colocar incentivos y metas, conocer el costo-efectividad de los distintos programas y que las personas puedan efectivamente exigir derechos y responsabilidades en la provisión de los servicios educacionales.

Por otra parte el rol de regulador, árbitro y garante reservado al estado en esta perspectiva es menos compatible con la administración simultánea del servicio, ya que no puede ser juez y parte a la vez. La necesidad de separación de estas funciones, e incluso el mejor desempeño de la función de representación de los intereses de los ciudadanos en tanto electores, requiere ya sea la división de roles entre distintos niveles del estado (local y federal por ejemplo), o la creación de servicios independientes con funciones de superintendencia o la separación de roles entre sector público (regulación y “gobierno”) y privado (administración).

II. LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Hasta el momento hemos revisado los argumentos teóricos, que en el balance proveen un caso económico bastante sólido a favor de la gestión privada en educación (aunque no necesariamente su masificación) y algunas ideas respecto a cómo hacerla más congruente con el interés social. Esto último se relaciona con las imperfecciones de información en este mercado, lo que no sólo afecta la provisión privada con fines de lucro, sino también la sin fines de lucro o la propia provisión por parte del sector público. Algunas de las acciones de política que se desprenden del marco anterior incluyen más y mejor información respecto a la calidad de los resultados de los procesos de enseñanza, más claridad respecto a las características de la oferta y los compromisos que asume cada oferente frente a los alumnos y sus familias y definición precisa, verificable y sancionable de los derechos de los consumidores en este mercado. ¿Es la falta de garantías en este ámbito lo único que está previniendo una opción más decidida hacia la privatización en el ámbito educacional? ¿Pueden los problemas de información realmente ser solucionados en el corto plazo?

La investigación empírica ha buscado evidencia a favor o en contra de las distintas formas de administración, principalmente a través de regresiones que utilizan el enfoque de funciones de producción (ver Haveman y Wolfe, 1995, y Hanushek, 1995). Desde la teoría se desprenden varias formas en las cuales las escuelas privadas pueden obtener mejores resultados o impactos que las escuelas públicas, debido a una mayor eficiencia y flexibilidad en la gestión. En realidad las diferencias de contexto y de marco de incentivos parecen tan grandes, que no

encontrar resultados en este sentido cuestionaría la capacidad de la teoría económica para explicar la realidad.

Por otra parte, mejores resultados “brutos” de las escuelas privadas no es evidencia de una mayor eficiencia. En efecto, si el nivel socioeconómico de un estudiante está correlacionado positivamente con sus resultados individuales, entonces el efecto de pertenencia al sector privado estaría sobre-estimado si se comparan simplemente los resultados “brutos”, sin corregir por nivel socioeconómico. Esto se agravaría si las familias que las seleccionan están también más motivadas con la educación de sus hijos, en la medida que esta mayor motivación sea exógena a la elección y afecte el logro educativo. O si son los establecimientos educacionales los que seleccionan a los alumnos, y la selección se produce sobre la base de características no observables (en las bases de datos) que están correlacionadas con rendimiento. También es posible que mejores resultados sean atribuibles simplemente al hecho de contar con mayores recursos por alumno o que sólo reflejen la influencia del “efecto pares”, derivado de una concentración de los alumnos con mayores capacidades en el sistema privado y una salida de los alumnos con mayores dificultades hacia el sistema público.

Cuando existen evaluaciones de logro académico, la comparación de los resultados brutos en general favorece al sistema escolar privado. Sin embargo, cuando se controla por las características de las familias de los estudiantes (como el nivel socioeconómico, el capital cultural o social, o el clima educacional del hogar) el efecto se reduce considerablemente o desaparece. Las investigaciones de carácter experimental consideran asignación aleatoria de postulantes a establecimientos privados, a los que se hace un seguimiento (tanto de los postulantes que ingresan a estos establecimientos como de un grupo de control), que tenía la misma probabilidad de haber sido aceptado en el programa, pero que es asignado a establecimientos públicos¹². Por otra parte, las investigaciones no experimentales simplemente controlan por los factores asociados al rendimiento académico que son mensurables a través de encuestas, en la esperanza de controlar por todas aquellas características, especialmente familiares, que afectan los rendimientos. Uno de los problemas que enfrentan algunos de estos

¹² No obstante, estos experimentos sólo podrían controlar efectivamente todas las variables (como pretenden) si la asignación aleatoria de estudiantes fuese para todos los alumnos de los establecimientos participantes en los estudios. En caso contrario, el experimento debería controlar explícitamente por el “efecto pares”.

estudios a través de estimaciones en dos etapas es el sesgo de selección (Heckman, 1979, y Vella, 1998). Muy pocos estudios abordan los problemas asociados con el “efecto pares” (que requiere datos a nivel individual y para promedios de establecimientos o cursos para incorporarlo), la estructura agrupada de los datos (que requeriría corregir los errores estándar o utilizar modelos multinivel) y reconocen que la corrección por sesgo de selección puede llevar a una mayor distorsión de los resultados en el caso que no se cumplan ciertos supuestos (ver Sommers et al., 2001). Pocos estudios corrigen por la cantidad de recursos por alumno con que cuentan establecimientos de tamaños comparables, algunos colapsan toda la diferencia de distintas formas de gestión en una sola constante a la que se permite variar (sin desarrollar argumentos teóricos ni estadísticos que permitan respaldar que los otros coeficientes deban ser iguales) y no consideran que los resultados de pruebas estandarizadas pueden corresponder a distribuciones truncadas por arriba (González, 2001)¹³.

No obstante estas limitaciones, a continuación se intenta un resumen de los principales resultados. Una gran cantidad de los trabajos en este tema se ha desarrollado en Estados Unidos, partiendo con el trabajo de Coleman et al. (1981), que encuentra la primera evidencia a favor de los establecimientos privados. Los trabajos posteriores, algunos utilizando la misma base de datos, sin embargo, son más ambiguos. Dos revisiones recientes de la literatura para Estados Unidos (McEwan, 2000a, y Neal, 1998) llegan a similares conclusiones: “el efecto de las escuelas privadas en los rendimientos en matemáticas es positivo pero bajo en minorías en los grados 2 a 5, pero no hay efectos consistentes en lectura, en grados superiores o en educación secundaria” (McEwan, 2000a).

En contraposición, la evidencia en el mundo fuera de Estados Unidos, especialmente en países en desarrollo, parece más clara. Los primeros trabajos incluyen Cox y Jimenez (1991) y Jimenez et al. (1991a y b) que encuentran ventajas privadas en el logro académico en matemáticas en los cinco países que analizan (Colombia, Filipinas, República Dominicana,

¹³ Debe añadirse que en el caso de Chile, la varianza de resultados al interior de cada escuela representa dos tercios de la varianza total, mientras la varianza entre escuelas sólo explica un tercio, lo que con escuelas con poblaciones estudiantiles relativamente homogéneas, acota la posibilidad de explicar las diferencias de resultados individuales a través del enfoque de funciones de producción.

Tailandia y Tanzania). En Brasil Lockheed y Bruns (1990) encuentran una ventaja muy significativa en portugués, pero no en matemáticas.

Alderman et al. (1996) encuentran efectos positivos en los resultados de hombres y mujeres para Pakistán, significativos después de controlar por características de las familias. En Kingdon (1996) la ventaja privada en escuelas urbanas de Uttar Pradesh, estado de la India, se reduce notablemente después de controlar por las características de los hogares y por sesgo de selección, pero sigue siendo estadísticamente significativa. Mizala et al. (1999) encuentran una ventaja que favorece a las escuelas privadas en Bolivia.

En Chile, debido a ser uno de los pocos casos de aplicación de un sistema de subsidio a la demanda a escala nacional (muy semejante al esquema de “voucher” propuesto por Friedman) y por contar con una prueba nacional de evaluación de logro de aprendizaje (SIMCE), ha habido una prolífica actividad de investigación durante la década de los noventa. En este país hay tres sectores principales: municipal; particular subvencionado por el estado en idénticas condiciones que los establecimientos municipales (y que puede subdividirse en católicos y otros; o en sin fines de lucro y con fines de lucro) y particular pagado, sin aporte público. Los resultados son, por el momento, ambiguos. Rodríguez (1988), Aedo y Larrañaga (1994) y Aedo (1997) encontraron una ventaja estadísticamente significativa a favor de los establecimientos particulares subvencionados sobre los municipales, pero estimando regresiones al nivel de establecimiento y utilizando submuestras de los que rindieron las pruebas. Mizala y Romaguera (2000a) y Tokman (2001) no encuentran una ventaja estadísticamente significativa utilizando los resultados de las pruebas de cuarto básico de 1996. El último trabajo, al permitir diferencias en otros coeficientes además de la dummy de dependencia, encuentra que los establecimientos municipales serían más efectivos con los estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos y lo contrario ocurriría con los particulares. Bravo et al. (1999) obtiene una diferencia pequeña pero positiva y estadísticamente significativa a favor de los establecimientos privados desde el primer año con evaluaciones (1982), excepto en los años 1996 y 1997, donde ésta es negativa o cero.

McEwan (2001), utilizando las pruebas para octavo básico a nivel del alumno de 1997, controlando por efecto de pares y sesgo de selección y estimando ecuaciones separadas para cada sector encuentra que solo los establecimientos particulares pagados y católicos subvencionados (no así el resto de los privados subvencionados) tenían una ventaja estadísticamente significativa, que en el último caso desaparece al corregir por sesgo de selección.

McEwan (2000b), utilizando la misma base de datos pero distinguiendo menos sectores y colapsando todas las diferencias a una variable dummy, encuentra que sólo es significativa la diferencia favorable a los colegios particulares subvencionados católicos, resultado que encuentra también para Argentina. Mizala y Romaguera (2000b) y Sapelli y Vial (2001) utilizan los resultados individuales de las pruebas para segundo medio de 1998, encontrando ambas diferencias estadísticamente significativas a favor de los establecimientos particulares subvencionados. Contreras (2001) es el único estudio que utiliza las pruebas de selección para el ingreso a la universidad, obteniendo resultados estadísticamente significativos que crecen sustancialmente cuando corrige por sesgo de selección. Mizala et al. (1998) utilizando la metodología no paramétrica DEA y la estimación de una frontera de producción estocástica encuentran que los establecimientos particulares pagados son más eficientes técnicamente que los establecimientos particulares subvencionados y éstos a su vez son más eficientes que los municipales.

No está claro si las diferencias no significativas encontradas por todos los autores utilizando los resultados de las pruebas para 1996 y 1997 se deben a particularidades de las pruebas. Los estudios para otros años no muestran lo mismo, pero hasta el momento solo los trabajos para 1996 y 1997 han sido publicados. Un conjunto de limitaciones de información afectan a todas las estimaciones, pudiendo despertar dudas la no consideración de la estructura multinivel de los datos, la imposibilidad de controlar por las diferencias de dotaciones de recursos entre establecimientos (lo que para el promedio del sector particular pagado superaría en tres veces

los del sector subvencionado, González, et al., 2001), y, en algunos casos, la forma en que se corrige por sesgo de selección¹⁴ y la no consideración del “efecto pares”.

Precisamente Somers et al. (2001), utilizando diez de los países que participaron en el laboratorio latinoamericano de la UNESCO, proveen una revisión poco optimista de la literatura, destacando un conjunto de problemas que normalmente las estimaciones empíricas no han considerado correctamente (correcciones apropiadas por sesgo de selección; efecto de los pares; y correcciones para considerar el agrupamiento de los datos,--“clustering”). Considerando adecuadamente cada uno de los tres problemas, Somers et al. (2001) concluye a partir de un meta-análisis que no hay un efecto privado positivo para el conjunto de los diez países.

Otras investigaciones reemplazan los resultados en pruebas de logro académico como variable dependiente por las remuneraciones en el mercado laboral. Glewwe y Patrinos (1999) encuentran que los salarios de los egresados de escuelas privadas o semi-públicas en Vietnam son un 30% superiores a los salarios de los egresados de las escuelas públicas. Para educación secundaria en Indonesia, Bedi y Garg (2000) encuentran que al estimar ecuaciones de ingreso separadas para cada tipo de escuela y al corregir por sesgo de selección (las escuelas públicas y privadas cristianas seleccionan estrictamente a sus alumnos) las escuelas privadas no religiosas tienen una ventaja de 75% sobre las escuelas públicas, mientras las escuelas privadas musulmanas y cristianas tienen una ventaja de 47% y 5% respectivamente. Esto contrasta con las estimaciones sin corregir por sesgo de selección, que obtenían ventajas de 14% de las privadas cristianas sobre las públicas, y de 31% de las públicas sobre las musulmanas y otras escuelas privadas no religiosas. Esta diferencia se explica porque las escuelas privadas cristianas y las públicas tienen alto prestigio y demanda, que se traduce en una política de selección de alumnos muy exigente, dejando a los alumnos que no pueden ingresar a ellas para ser atendido por el resto del sistema.

¹⁴ La corrección por sesgo de selección mejora la ventaja privada en algunos estudios, lo que es sospechoso dada la sensibilidad del método a la correcta elección de instrumento y porque existe evidencia que son los colegios (principalmente, aunque no exclusivamente, privados) los que seleccionan, y esta selección se realiza sobre la base de variables no observables correlacionadas con rendimiento.

Para el mundo desarrollado destaca el estudio de Toma (1996), que utiliza los datos para los cinco países que distinguieron resultados de educación privada y pública en el segundo estudio internacional de matemáticas de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). En Bélgica, pertenecer a una escuela privada mejora los resultados en 1,9 puntos a lo largo de un año, comparado con las formas de provisión pública, sea centralizada, provincial o municipal. En Nueva Zelanda el mejoramiento es de un punto y en Estados Unidos de 0,51 puntos. En contraposición, en Francia, donde las escuelas privadas entregan al estado gran parte de su autonomía a cambio de financiamiento público, se encuentra un efecto negativo pero no significativo estadísticamente. En Ontario (Canada), los estudiantes de escuelas privadas obtienen rendimientos entre 1 y 1,36 puntos menos que los de las escuelas públicas. Sin embargo, la autora llama la atención sobre la baja representación de estudiantes de escuelas privadas en la muestra de Ontario: menor a 3%. Su conclusión es que el efecto del sector privado se produce cuando no hay restricciones políticas, como en el caso de Francia, sobre el poder de decisión de las instituciones privadas, y no tiene tanto que ver con el apoyo financiero estatal, que va desde cubrir completamente los costos de operación en Bélgica hasta la ausencia de apoyo en Estados Unidos, pasando por un apoyo parcial que ha sido variable en Nueva Zelanda. Sin embargo, no explica por qué, dentro de la muestra, son las escuelas francesas, tanto públicas como privadas, las que obtienen un mejoramiento más significativo a lo largo del año, siendo al mismo tiempo, las que gozan de menor autonomía.

Por otra parte, otros indicadores que pueden ser útiles de comparar en los distintos países son las tasas de egreso y repitencia, los que teóricamente debieran favorecer al sector privado, tanto por la mayor eficiencia de los establecimientos educacionales como por la internalización de los costos de los estudios por parte de los estudiantes, que deben pagar por su educación¹⁵. Sin embargo, respecto a estos indicadores, también es necesario controlar por las características de las familias de los estudiantes para llegar a resultados concluyentes. Evans y Shwab (1995) encuentran que las escuelas católicas en Estados Unidos aumentan las tasas de graduación de enseñanza secundaria entre 11 y 17 puntos porcentuales para distintos grupos. Neal (1997) estima este efecto entre 10 y 26 por ciento. Esto es consistente con la estimación de Angrist et

¹⁵ Este efecto no puede ser atribuido a la gestión privada, ya que sería perfectamente posible que los establecimientos públicos cobraran su costo a los estudiantes, como en forma creciente, al menos en parte, está ocurriendo en educación superior en diversos países.

al. (2000) para las pases en Colombia, que la ubica entre 15 y 20%. Tanto Neal (1998) como McEwan (2000a) concuerdan que este es un patrón consistente en todas las investigaciones para Estados Unidos que revisan, incluso cuando se controla por sesgo de selección, en particular para las minorías en las áreas urbanas. McEwan (2000b) encuentra que las escuelas privadas católicas en Argentina y Chile tienen menores tasas de repitencia después de controlar por variables socioeconómicas. Vella (1999) encuentra que las escuelas católicas en Australia aumentan en 17% la probabilidad de terminar la secundaria, además de estar asociada a una mayor probabilidad de obtener educación superior y un mejor desempeño laboral, pese a tener costos menores.

Precisamente, otra forma en que puede haber ventaja privada es en términos de costo. En su estudio para escuelas urbanas de Uttar Pradesh, Kingdon (1996) encuentra menores costos de la educación privada. Jimenez y Lockheed (1995) encuentran un menor costo por alumno en las escuelas privadas en Colombia, Filipinas, República Dominicana, Tailandia y Tanzania. Winkler y Rounds (1996) obtienen algo similar para las escuelas privadas subvencionadas comparadas con las municipales en Chile, y McEwan y Carnoy (2000) encuentran que esto es válido sólo para las escuelas católicas subvencionadas, y no para las con fines de lucro. Karmokolias y van Lutsenburg (1998) encuentran que el costo de las escuelas secundarias públicas en Kenia es en promedio casi el doble del costo de las privadas.

Finalmente, las escuelas privadas pueden mejorar el desempeño de los docentes o atraer mejores profesionales (Hoxby, 1999). Por ejemplo, Blanco et al. (1999) reporta respecto a la experiencia de EDUCO en El Salvador que mientras en el sistema tradicional el maestro asiste a clases 3,2 días a la semana, en educO cumple con los 5, y si en el primero dedica un promedio de 10 horas a la semana a la enseñanza, en el segundo dedica 18,75. Angrist et al. (2000) reporta estudios que encuentran ausencias de un tercio de los profesores en India y de 28% en Kenya. Mayores ausencias de los docentes de las escuelas públicas también son reportadas en el estudio para Guatemala incluido en este volumen, a lo que se añade un pensum más reducido respecto al utilizado por las instituciones privadas.

Veamos ahora la evidencia respecto al tema de la elección. El efecto de programas de “vouchers” es relativamente ambiguo en Estados Unidos. Las evaluaciones del programa de elección de Milwaukee han recibido amplia atención, pese a tratarse de un programa pequeño, donde sólo tres escuelas representaban el 80% de la matrícula privada en el programa. Greene et al. (1998) y Rouse (1998) encuentran un beneficio moderado de asistir a una escuela privada en matemáticas pero ningún mejoramiento en lectura, mientras Witte (1998) no encuentra diferencias entre estudiantes comparables que asisten a escuelas privadas y públicas. Peterson et al. (2001a) encuentra en el análisis experimental de tres casos de vouchers en EEUU, que los puntajes se incrementan solo para la población negra, pero no para otros grupos. En investigaciones vinculadas a este informe, Greene (2001a), Peterson et. al (2001b), Myers et. al (2000), West et. al. (2001) y Wolf et. al (2001) describen patrones positivos consistentes respecto a satisfacción de los padres con la escuela, mayor tolerancia, menos violencia y comportamientos antisociales, entre otros, que favorecen a los beneficiarios de este tipo de experimentos en cinco estados distintos. Berry (2000) no encuentra mejores resultados de la elección entre establecimientos públicos en Chicago, pero tampoco externalidades negativas de una mayor estratificación por habilidades. Greene (2001) reporta evidencia de un mejoramiento sustancial de escuelas públicas en Florida cuando percibían la amenaza de perder a sus estudiantes producto de sus malos resultados en exámenes estatales.

Por otra parte, Angrist et al. (2000) evalúan el programa PACES realizado en Colombia, utilizando un diseño experimental basado en la asignación aleatoria de vouchers. Sus resultados son positivos en varias dimensiones, y estadísticamente significativos: los estudiantes que recibieron estos vouchers tenían mayor logro educacional, una mayor probabilidad de tomar los exámenes para ingresar a educación superior, mayores puntajes y una menor probabilidad de matrimonio en la adolescencia o de ocuparse en ese período.

Otro aspecto que ha sido abordado en la literatura es el análisis de impacto de la elección o competencia sobre la calidad del sistema educacional. Couch, et. al (1993), Dee (1988), Hoxby (1994 y 2000), Zanzig (1997) y Borland y Howsen (1992) encuentran que el porcentaje de matrícula privada local afecta positivamente los resultados de los estudiantes en las escuelas públicas en Estados Unidos. En Hanushek y Rivkin (2001) el efecto positivo se produce en

parte a través de un mejoramiento de la calidad de los profesores. Nechyba (2001) encuentra que es más probable que la calidad de las escuelas públicas mejore o se mantenga. En contraposición, Newmark (1995) y Sander (1999), al igual que los estudios no publicados de Jepsen (1999) y McMillan (1997), no encuentran efectos de la competencia en Estados Unidos.

McEwan y Carnoy (2001) y Hsieh y Urquiola (2001) no encuentran evidencia que la competencia privada produjo efectos positivos en los resultados de las escuelas municipales en Chile. Aparentemente, el efecto negativo de la pérdida de estudiantes de mejores condiciones socioeconómicas por parte de las escuelas municipales más que compensaría al nivel agregado las posibles ganancias de productividad que resultarían de la competencia. Es importante destacar que este tipo de comparaciones sólo puede hacerse con información de experimentos en gran escala,-- como es el caso de Chile, donde el efecto distribución de estudiantes realmente puede ser significativo. Esta observación también limita las posibilidades de generalización a partir de experimentos de menor alcance. Fiske y Ladd (2000) revisan la experiencia neozelandesa con los mecanismos de elección establecidos al nivel nacional desde 1989, encontrando también evidencia de estratificación del sistema educacional por grupos étnicos y en menor medida por nivel socioeconómico, más allá de la derivada de los cambios en los patrones residenciales.

Carnoy y Marshall (2001) utilizan 7 de los 13 países incluidos en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercer y Cuarto Grado de la UNESCO. Al utilizar los coeficientes de Chile para los otros países (lo que pretende medir el efecto de una organización industrial distinta) encuentran que la gran mayoría mejora, especialmente debido al efecto de la autonomía del director. El mejoramiento es mayor en lenguaje que en matemáticas. También observan que, una vez controladas las diferencias socioeconómicas de las familias de los estudiantes, el coeficiente asociado al sector privado no es significativo.

En síntesis, los trabajos empíricos muestran que la brecha de resultados a favor del sector privado se reduce después de controlar por las características de las familias. Si bien en Estados

Unidos la evidencia respecto a una mejor calidad es ambigua y en el mejor de los casos consistente sólo para los primeros niveles de enseñanza básica respecto a logro en matemáticas, en otros países la conclusión parece ser más sólida y consistente, aunque la magnitud del efecto sobre calidad es baja. La mayor eficiencia interna también es un resultado más firme en todas las estimaciones. Ocho estudios muestran efectos positivos sobre la calidad de las escuelas públicas de una mayor competencia y cinco encuentran que no hay impacto. El impacto de los experimentos de “vouchers” es positivo o cero. En estos últimos casos la evidencia positiva se limita a experimentos en pequeña escala, mientras en el caso de Chile, único experimento a escala nacional evaluado, no hay evidencia en este sentido.

En todo caso, el bajo valor del “efecto privado” merece dos calificaciones. En primer lugar, el hecho que una proporción importante de los estudios detecte un efecto contrasta con la inconsistencia de la misma literatura de funciones de producción respecto al efecto de los distintos insumos educacionales (ver Hanushek, 1995, y Haveman y Wolfe, 1995)¹⁶. Así, en términos de costo efectividad, el fomento gradual de la iniciativa privada parecería bastante atractivo, considerando que el gasto asociado a mayores insumos es siempre positivo, mientras que un cambio gradual en el régimen de gestión no tendría costos, y, de acuerdo a algunos estudios ya mencionados, podría mejorar resultados para el mismo gasto total.

En segundo lugar, sin embargo, por el momento, no existen evaluaciones que permitan predecir que ocurriría al producirse cambios en gran escala ni gran claridad sobre el verdadero origen de la ventaja del sector privado en los estudios de funciones de producción. Como lo argumenta Somers et al. (2001), el efecto de los pares puede estar confundiendo con el efecto privado en las estimaciones, pero sus implicaciones en términos de política pública son muy distintas, ya que desde el punto de vista privado sería conveniente asistir a un establecimiento privado para beneficiarse de la interacción con un entorno más privilegiado, pero desde el punto de vista público el resultado para el agregado del sistema sería indeterminado. Si se desencadena o exagera una dinámica de selección de los mejores alumnos por parte de las escuelas más prestigiadas, los resultados para el conjunto del sistema podrían disminuir. Mientras entregar

¹⁶ Fuller y Clarke (1994) presentan una visión más optimista del efecto de algunos insumos, especialmente textos, bibliotecas y tiempo escolar.

información sobre resultados “brutos” al nivel de establecimientos educacionales podría fomentar la exclusión de los alumnos con problemas, pruebas individuales que sigan en el tiempo a los mismos alumnos e intenten medir el “valor agregado” por la organización escolar fomentarían una competencia basada en calidad y eficiencia. Esta es la gran reforma que debieran emprender los sistemas nacionales de evaluación de aprendizaje en el próximo tiempo¹⁷.

En cualquier caso, parece conveniente que los gobiernos consideraran a la actividad privada como un aliado estratégico (y no un competidor o una amenaza) para el mejoramiento de las oportunidades de acceso y la calidad de los sistemas educacionales y siguieran políticas que fomentaran esta actividad y aseguraran su confluencia con los objetivos de la política educacional, a través de medidas (especialmente mejores evaluaciones) que fomenten la integración social y no incentiven la segregación y la discriminación. Como afirma el estudio para Guatemala incluido en este volumen, la participación privada requiere básicamente de un marco institucional que genere al menos certezas jurídicas, y esto no puede sostenerse respecto a todos los sistemas educacionales. Obviamente el mayor fomento se produciría cuando proveedores privados pueden competir por el financiamiento público en igualdad de condiciones, pero esta es una opción aplicada en muy pocos países, y tiene efectos debatibles, como hemos revisado anteriormente.

En los hechos, el sector privado representa una proporción más importante de la matrícula en los países en desarrollo que en los países desarrollados. James (1993) explica esta diferencia en educación secundaria por las limitaciones del gasto público en este nivel. Al reducirse estas restricciones, es importante que en la toma de decisiones públicas se consideren las posibilidades que ofrece el sector privado. Jimenez y Sawada (2001) han estimado para Filipinas que la expansión de la matrícula pública en secundaria ha tenido un impacto negativo en la matrícula privada de entre 30 y 50%. Este efecto sustitución reduce las ganancias en eficiencia del aumento de la matrícula pública, lo que es especialmente relevante en aquellos

¹⁷ Por el contrario, no evaluar y no difundir esta información,-- que ha sido fundamentado en diversos argumentos, entre éstos evitar la selectividad que tal difusión generaría,-- impediría que los sistemas educacionales aprendan y progresen.

países de la región donde la cobertura no es plena y donde el sector privado ya representa una proporción importante de la matrícula.

De hecho, el sector privado puede constituirse en un efectivo aliado cuando se trata de expandir cobertura. Kim et al. (1998) encuentra que el apoyo público parcial a establecimientos privados podía convertirse en una forma más rápida de expandir cobertura que el recurso exclusivo al presupuesto público. Sus estimaciones para barrios pobres en Pakistán determinan un incremento de cobertura cercano a 30%, siendo mayor para mujeres que para hombres. Alderman et al. (1996) encuentran que una reducción de tarifas de las escuelas privadas en el mismo país aumenta su matrícula en parte atrayendo estudiantes del ámbito público pero también alumnos que no habrían asistido a la escuela de otro modo. En el mismo sentido, King et al. (1998) y Angrist et al. (2000) encuentran que el programa paces tuvo efectos positivos en cobertura de estudiantes de menores recursos, principalmente a través de escuelas católicas que ya servían a estos sectores.

III. CONCLUSIONES

Las fallas de información constituyen el principal argumento económico en contra de un fomento más decidido al sector privado en educación, y ha sido también utilizado para limitar el acceso a este mercado sólo a instituciones sin fines de lucro. Sin embargo, este es en realidad un problema que afecta a todos los proveedores, independientemente de su régimen de propiedad o administración, y para abordarlo es necesario avanzar decididamente en el plano de las evaluaciones de resultados y su difusión pública. El efecto de lo anterior sobre la eficiencia del mercado podría reforzarse si se avanza en la especificación de los derechos de las personas en materia educacional. El desafío sobre las evaluaciones es mayor en la medida que cada vez parece más necesario un marco curricular flexible, que permita responder a la incertidumbre del entorno productivo y social para el cual deben preparar los sistemas educacionales.

El otro gran tema respecto a la provisión privada es el pluralismo y la cohesión social, que corresponden a un debate filosófico que lejos de resolverse, se enriquece por los elementos

introducidos por los derechos individuales de las personas y la necesidad de profundizar la vivencia de los valores democráticos. A su vez, el debate respecto a la elección y la competencia, fuertemente vinculado al fomento más decidido de la actividad privada, está aún abierto desde el punto de vista teórico, aún cuando parece más coherente con un esquema de desarrollo de un sistema educacional donde se asigna una mayor importancia tanto al despliegue de la participación ciudadana como a la eficiencia económica, en un contexto en que deben desarrollarse los sistemas de información. Esto último también tiende a facilitar la resolución, mediante el uso de instrumentos de política pública apropiados, de parte importante de los problemas que afectan a los métodos de introducir competencia. En particular, los sistemas de evaluación deben aproximarse a la medición de “valor agregado” por el establecimiento educacional, fomentando que los establecimientos se hagan cargo de cualquier alumno hasta el final del proceso de enseñanza, para evitar así las dinámicas de segregación y discriminación que puede exacerbar la difusión de resultados brutos.

Los trabajos empíricos muestran que la brecha de resultados a favor del sector privado se reduce después de controlar por las características de las familias. Si bien en Estados Unidos la evidencia respecto a una mejor calidad es ambigua y en el mejor de los casos consistente sólo para los primeros niveles de enseñanza básica respecto a logro en matemáticas, en otros países la conclusión es más sólida. Sin embargo, el origen de la ventaja privada no está claro. Confluyen posibles ganancias de productividad con el efecto de una mejor composición de estudiantes, efectos que siendo coincidentes para los intereses privados de las familias que pueden elegir, pueden operar en sentidos contrapuestos para el tomador de decisiones de política pública. La mayor eficiencia interna también es un resultado firme en todas las estimaciones, incluso en Estados Unidos. La gran cantidad de problemas econométricos hace muy sensibles los resultados al proceso de la investigación, pudiendo llegarse a resultados contradictorios dependiendo del método utilizado o de la elección de las variables explicativas, como lo han demostrado investigaciones realizadas con la misma base de datos. Además de los requerimientos de precaución y extrema rigurosidad en las investigaciones futuras, se impone la necesidad de mejorar las bases de datos existentes y la evaluación de más y mejores experimentos. Se abre también la necesidad de entender mejor los factores que explican las diferencias de resultados, lo que hace necesario entrar al interior de la caja negra de la gestión

escolar y levantar nueva y mejor información sobre los factores que explican las diferencias de rendimientos entre estudiantes y entre instituciones.

La evidencia respecto a los efectos de la competencia y la elección parece variar según la escala del experimento. Varios estudios concluyen que el efecto de experimentos de “vouchers” en pequeña escala es positivo o cero, tanto respecto a resultados de aprendizaje como a otras variables de interés. El impacto de la competencia en la eficiencia de las escuelas públicas ha sido bien evaluado en Estados Unidos por ocho estudios, mientras cuatro muestran que no hay impacto. En contraposición, tres estudios que evalúan la experiencia de Chile y Nueva Zelanda encuentran evidencia de segmentación que podría reducir los rendimientos del conjunto del sistema por un efecto negativo de pares en las escuelas que van concentrándose en segmentos menos favorecidos, pese a posibles ganancias de eficiencia en la gestión. Nuevamente, la necesidad de evitar estos efectos impone desafíos sobre los sistemas de evaluación y marcos regulatorios que consideren los problemas que pueden ir surgiendo, y que la teoría alcanza a predecir.

Con todo, el sector privado atiende a parte importante de la matrícula de los países en desarrollo en general y latinoamericanos en particular. Es necesario que desde la política pública se considere a la iniciativa privada como un aliado estratégico en el logro de una educación más pertinente y de mejor calidad, y no como una competencia o amenaza. La colaboración del sector privado dependerá del marco de incentivos que genere el sector público. Diversos estudios han mostrado como el sector privado puede ser funcional al incremento de cobertura del sistema educacional, lo que es muy relevante en circunstancias que nuestros países aún no han logrado cobertura plena especialmente en educación secundaria.

Referencias:

- Aedo, Cristián (1997) “Organización industrial de la prestación de servicios sociales”, Documento de Trabajo de la red de centros del BID, marzo.
- Aedo, Cristián y Osvaldo Larrañaga (1994) “Educación privada versus pública en Chile. Calidad y sesgo de selección”, mimeo Programa de postgrado en economía, ILADES/Georgetown University.
- Alderman, Harold, Peter F. Orazem and Elizabeth M. Paterno (1996) School Quality, School Cost, and the Public/Private School Choices of Low-Income Households in Pakistan, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper 2, The World Bank, December.
- Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Eric Bloom, Elizabeth King and Michael Kremer (2000) “Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment”, mimeo World Bank.
- Atkinson, Dick (1993) Radical Urban Solutions. Urban renaissance for city schools and communities.
- Banco Mundial (1996) From Plan to Market: World Development Report 1996, Oxford University Press, New York.
- Bedi, Arjun S. Y Ashish Garg (2000) “The Effectiveness of Private versus Public Schools: the case of Indonesia”, Journal of Development Economics 61, pp. 463-494.
- Berri, Julie, Brian Jacob y Steven Levitt (2000) “The Impact of School Choice on Student Outcomes: An Analysis of the Chicago Public Schools”, NBER Working Paper n°W7888, September.
- Blanco Etcheagaray, Agustina, Natalia Catalano Depuy, Paola Carolina Llinás, María Constanza Ortiz y Gabriel Sánchez Zinny (1999) La escuela protagonista, Temas grupo editorial, Buenos Aires.
- Borland, M.V. and R. M. Howsen (1992) Student Academic Achievement and the Degree of Market Concentration, Economics of Education Review, 11, 31-39.
- Bowen, William and Derek Bok (1998) The Shape of the River: Long-term Consequences of Considering Race in College and University Admissions. Princeton: Princeton University Press.
- Bravo, D., D. Contreras y C. Sanhueza (1999) “Educational Achievement, Inequalities and Private/Public Gap: Chile 1982-1997”, mimeo Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- Carnoy, Martin and Jeffery H. Marshall (2001) “Explaining Differences in Primary School Student Achievement in Latin America: A Simulation Approach.” Mimeo, Stanford University.

- Carnoy, Martin and Henry M. Levin (1985) Schooling and Work in the Democratic State, Stanford: Stanford University Press.
- CEPAL/UNESCO (1992) Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, Santiago.
- Chambers, J.G. (1985) Patterns of Compensation of Public and Private School Teachers, *Economics of Education Review*, 4(4), 291-310.
- Chubb, John E. Y Terry M. Moe (1990) Politics, Markets and America's Schools, The Brookings Institution, Washington DC.
- Colclough, C. (1996) Education and the Market: Which Parts of the Neoliberal Solution are Correct?, *World Development*, vol. 24, pp. 5899-610.
- Coleman, James, Sally Kilgore and Thomas Hoffer (1981) Public and private High Schools, Washington, D.C.: National Center for Educational Statistics.
- Contreras, Dante (2001) "Evaluating a Voucher System in Chile. Individual, Family and School Characteristics", Documento de Trabajo N°175, Departamento de Economía, Universidad de Chile, marzo.
- Couch, J.F., W.F. Shughart and A.F. Williams (1993) Private School Enrollments and Public School Performance, *Public Choice*, 76 (4), 301-312.
- Cox, D. Y E. Jimenez (1991) "The relative effectiveness of private and public schools: evidence from two developing countries", *Journal of Development Economics*, 34, pp. 99-121.
- de Moura Castro, Claudio and Lawrence Wolff, 2000, Public or Private Education for Latin America: That is the (False) Question, November, IDB.
- Dee, T.S. (1988) Competition and the Quality of Public Schools, *Economics of Education Review*, 17 (4), 419-427.
- Eric Digest (1974) "Financial Equity in the Schools", n°76, diciembre.
- Epple, D. and R. Romano (2000) "Neighborhood Schools, Choice, and the Distribution of Educational Benefits", mimeo Carnegie Mellon University.
- Epple, D. and R. Romano (1998) "Competition Between Private and Public Schools: Vouchers and Peer Group Effects", *American Economic Review*, 88, 33-62.
- Evans, William and Robert Shwab (1995) Finishing High School and Starting College: Do Catholic Schools Make a Difference? *Quarterly Journal of Economics*, 110, 941-974.
- Fernández, Raquel and Richard Rogerson (1996) "Income Distribution, Communities and the Quality of Public Education", *Quarterly Journal of Economics*, 111 (1), pp. 135-164.

- Fernández, Raquel and Richard Rogerson (1998) "Public Education and Income Distribution: A Dynamic Quantitative Evaluation of Education Finance Reform", *American Economic Review*, 88, pp. 813-33.
- Fernández, Raquel y Richard Rogerson (2001) "Vouchers: A Dynamic Analysis" mimeo, NBER.
- Fiske, Edward B. y Helen F. Ladd (2000) When Schools Compete: A Cautionary Tale, Brookings Institution Press: Washington.
- Fuller, B. y P. Clarke (1994) "Raising School Effects While Ignoring Culture. Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules and Pedagogy", *Review of Educational Research*, vol. 64(1).
- Glennerster, Howard (1993) *The Economics of Education: Changing Fortunes*, en Nicholas Barr and David Whynes (ed.) Current Issues in The Economics of Welfare, The Macmillan Press: Hong Kong.
- Glewwe, Paul y Harry Anthony Patrinos (1999) "The Role of the Private Sector in Education in Vietnam: Evidence From the Vietnam Living Standards Survey", *World Development* vol. 27 (5), pp. 887-902.
- González, P. (2001) "Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno", Ministerios de educación de Argentina, Chile y Uruguay, grupo asesor de la universidad de stanford/BID, Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/SF-6250-RG.
- González, P. (1999) "Financiamiento, incentivos y reforma educacional", en J.E. García Huidobro (ed.) La reforma educacional chilena, editorial Popular, Madrid, España.
- González, P. (1998) "Financiamiento de la Educación en Chile", en Financiamiento de la Educación en América Latina, editado por UNESCO-PREAL.
- González, P., A. Mizala y P. Romaguera (2001) "Recursos diferenciados para la educación subvencionada en Chile", mimeo Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.
- Greene, Jay P. (2001a) "The CEO Horizon Scholarship Program: A Case Study of School Vouchers in the Edgewood Independent School District, San Antonio, Texas", report Mathematica Policy Research Inc., Washington.
- Greene, Jay P. (2001b) "An Evaluation of the Florida A-Plus Accountability and School Choice Program", The Manhattan Institute for Policy Research.
- Greene, JP., P.E. Peterson and J. Du (1998) "School Choice in Milwaukee: A Randomized Experiment", en P.E. Peterson and B.C. Hassel (eds) Learning from School Choice, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Hansmann, Henry (1980) "The Rationale for Exempting nonprofit organizations from Corporate Income Taxation", *Yale Law Journal*, November 91, 54-100.

- Hanushek, E. (1995), "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries", World Bank Research Observer, 10(2), agosto.
- Hanushek, Eric A. y Steven G. Rivkin (2001) "Does Public School Competition Affect Teacher Quality?" paper presented at the NBER Conference on School Choice, Florida Keys, February.
- Haveman, R. y B. Wolfe (1995) "The Determinants of Children Attainments: A Review of Methods and Findings", Journal of Economic Literature, 33, diciembre.
- Haveman, R. and B. Wolfe (1984) Education and Economic Well-Being: The Role of Non-Market Effects. Journal of Human Resources 19(3): 377-407.
- Heckman, J. J. (1979) "Sample selection bias as an Specification Error", Econometrica, 47 (1), 153-161.
- Hirschman, Albert O. (1973) Exit, Voice and Loyalty, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Hoxby, Caroline (2000) "Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?" American Economic Review, 90, pp. 1209-1238.
- Hoxby, Caroline M. (1995) Is There an Equity-Efficiency Trade-Off in School Finance? Tiebout and a Theory of the Local Goods Producer", National Bureau of Economic Research Working Paper 5265.
- Hoxby, Caroline M. (1994) Do Private Schools Provide Competition for Public Schools? National Bureau of Economic Research Working Paper 4978.
- Hsieh, Chang-Tai y Miguel Urquiola (2001) "When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program", mimeo, Princeton University and Cornell University.
- Husted, T.A. and L.W. Kenny (1995) Evidence from the States on the Political and Market Determinants of Efficiency in Education, University of Florida Working Paper Series N°. 94-95-10, University of Florida, Gainesville.
- Israel, Arturo (1997) A guide for the perplexed: institutional aspects of social programs, N° SOC 96-105, World Bank: Washington.
- James, Estelle (1993) "Why Do Different Countries Choose a Different Public-Private Mix of Educational Services?" Journal of Human Resources 28(3), pp.571-592.
- James, Estelle (1978) Product Mix and Cost Disaggregation: A Reinterpretation of the Economics of Higher Education, Journal of Human Resources, Spring, 13, political party. 157-86.
- Jepsen, Christopher (1999) "The effects of private school competition on student achievement", mimeo, Northwestern University.

- Jimenez, E. y M. Lockheed (1995) "Public and private secondary education in developing countries: a comparative study", World Bank Discussion Paper n°309, The World Bank, Washington, DC.
- Jimenez, E., M. Lockheed, E. Luna y V. Paqueo (1991a) "School effects and costs for private and public schools in the Dominican Republic", *International Journal of Educational Research* 15, pp. 393-410.
- Jimenez, E., M. Lockheed y V. Paqueo (1991b) "The relative efficiency of private and public schools in developing countries", *World Bank Research Observer* 6, pp. 205-218.
- Jimenez, Emmanuel and Yasuyuki Sawada (2001) "Public for Private: the Relationship between Public and Private Enrollment in the Philippines", *Economics of Education Review* 20, pp. 389-399.
- Johnes, Geraint (1993) The Economics of Education, The Macmillan Press, Hong Kong.
- Karmokolias, Yannis y Jacob van Lutsenburg Maas (1998) "The Business of Education", A Look at Kenya's Private Education Sector", mimeo, The World Bank.
- Kingdon, Geeta (1996) "The Quality and Efficiency of Private and Public Education. A Case Study of Urban India", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58 (1), February, pp. 57-83.
- Krashinsky, M. (1986) Why Educational Vouchers May Be Bad Economics. *Teachers College Record* 88(2), 139-151.
- Levin, Henry (1991) The Economics of Educational Choice, *Economics of Education Review*, 10(2), 137-158.
- Levin, H. (1998) Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs", *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (3), 373-391.
- Levin, Henry (1999) The Public-Private Nexus in Education, *American Behavioral Scientist* 43(1), 124-137.
- Lockheed, M.E. y B. Bruns (1990) "School Effects on Achievement in Secondary Mathematics and Portuguese in Brazil", Working Paper Series n° 525, World Bank, Washington, DC.
- Manski, Charles (1992) "Educational Choice (vouchers) and Social Mobility", *Economics of Education Review*, 11(4), 351-369.
- McEwan, Patrick (2001) "The effectiveness of Public, Catholic, and Non-religious Private Schools in Chile's Voucher System", *Education Economics*, Volume 9(2).
- McEwan, Patrick (2000a) "Comparing the Effectiveness of Public and Private Schools: A Review of Evidence and Interpretations", mimeo Teachers College, June.

- McEwan, Patrick (2000b) "Private and Public Schooling in the Southern Cone: A comparative analysis of Argentina and Chile", mimeo, University of Illinois at Urbana Campaign.
- McEwan, Patrick y Martin Carnoy (2001) "Competition and Public School Quality in Chile", mimeo, Stanford University.
- McEwan, Patrick y Martin Carnoy (2000) "Effectiveness and Efficiency of Private Schools", Educational Evaluation and Policy Analysis, 22(3).
- McMillan, R. (1997) "Parental pressure and competition: an empirical analysis of the determinants of public school quality", mimeo, Stanford University.
- Mingat, A. y J-P Tan (1996) "The Full Social Returns to Education: Estimates Based on Countries' Economic Performance", Human Capital Development Working Paper, World Bank, septiembre.
- Mizala, A. y P. Romaguera (2000a) "School Performance and Choice: The Chilean Experience", Journal of Human Resources, Winter.
- Mizala, A. y P. Romaguera (2000b) "Determinación de factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile", Documento de Trabajo, Serie Economía N°61, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.
- Mizala, A., P. Romaguera y T. Reinaga (1999) "Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia", Documento de Trabajo, Serie Economía N°61, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.
- Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera y Dario Farren (1998) "Eficiencia técnica de los establecimientos educacionales en Chile", Documentos de trabajo, Centro de Economía Aplicada, Serie Económica n°38.
- Myers, David, Paul Peterson, Daniel Mayer, Julia Chou y WilliamG. Howell (2000) "School Choice in New York City After Two Years: An Evaluation of the School Choice Scholarship Program", mimeo, Mathematica Policy Research Inc., Washington.
- Neal, Derek (1998) "What Have We Learned about the benefits of Private Schooling?" Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review, March, pp. 79-86.
- Neal, Derek (1997) "The Effect of Catholic Secondary Schooling on Educational Attainment", Journal of Labor Economics 15, pp. 98-123.
- Nechyba, Thomas J. (2001) Introducing School Choice into Multi-District Public School Systems, paper presented at the NBER Conference on School Choice, Florida Keys, February.
- Newmark, C.M. (1995) Another Look at whether Private Schools Influence Public School Quality, Public Choice, 82 (3), 365-373.

- Osborne, David y Ted Gaebler (1993) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Penguin Books.
- Paul, S. (1991) "Accountability in Public Services : Exit, Voice and Capture, Working Papers, Policy research and External Affairs, World Bank.
- Peterson, Paul E., William G. Howell, Patrick J. Wolf and David E. Campbell (2001a) School Vouchers: Results from Randomized Experiments, paper presented at the NBER Conference on School Choice, Florida Keys, February.
- Peterson, Paul, David E. Campbell y Martin R. West (2001b) "An Evaluation of the Basic Fund Scholarship Program in the San Francisco Bay Area, California", mimeo, Harvard University.
- Psacharopoulos, G. (1994) Returns to Investment in Education: A Global Update, World Development, vol. 22, N°9, pp. 1325-1343.
- Ritzen, Jozef M.M., JanVan Dommelen and Frans J. de Vijlder (1997) "School finance and school choice in teh Netherlands, Economics of Education Review, vol. 16 (3).
- Rodríguez, Jorge (1988) School achievement and decentralization policy: the chilean case. Revista de análisis económico, vol. 3, No. 1, 75-88.
- Rose-Ackerman, Susan (1996) Altruism, Nonprofits and Economic Theory, Journal of Economic Literature, June, 34, 701-28.
- Rotschild, Michael and Lawrence White (1995) The Analytics of Pricing in Higher Education and Other Services in Which Customers are Inputs", Journal of Political Economy, June, 103, 573-86.
- Rouse, Cecilia Elena (1988) "Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program", Quarterly Journal of Economics, May, 553-602.
- Sander, W. (1999) Private Schools and Public School Achievement, Journal of Human Resources, 31 (3), 541-548.
- Sapelli, C. y B. Vial (2001) "Evaluating the Chilean Education Voucher System", mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, junio.
- Somers, Marie-Andrée, Patrick McEwan and J. Douglas Willms (2001) "How effective are private schools in Latin America?" mimeo Canadian Research Institute for Social Policy.
- Stiglitz, J.E. (1987) Learning to Learn, Localized Learning and Technological Progress, en P.Dasgupta and P.Storeman (eds.) Economic Performance and Technological Change, Cambridge MA, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J.E. (1987) La economía del sector público, 2da edición, Antoni Bosch: Barcelona.

- Tiebout, C. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 65, pp. 416-424.
- Tokman, Andrea (2001) "Is private education better? Evidence from Chile," mimeo Banco Central de Chile.
- Toma, Eugenia Froedge (1996) "Public Funding and Private Schooling across Countries", *Journal of Law and Economics*, vol 39, April, pp. 121-148.
- Vella, Francis (1999) "Do Catholic Schools Make a Difference? Evidence from Australia", *Journal of Human Resources* 34(1), pp. 208-224.
- Vella, Francis (1998) "Estimating Models with Sample Selection Bias: A Survey", *Journal of Human Resources* 33(1), pp. 127-169.
- Weisbrod, Burton (1988) The Nonprofit Economy, Cambridge: Harvard University Press.
- West, Marin R., Paul E. Peterson y David E. Campbell (2001) "School Choice in Dayton, Ohio After Two Years: An Evaluation of the Parents Advancing Choice in Education Scholarship Program", mimeo, Harvard University.
- Winkler, Donald and Taryn Rounds (1996) "Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice", *Economics of Education Review* 15 (4), pp. 365-376.
- Winston, George (1999) Subsidies, Hierarchies and Peers: The Awkward Economics of Higher Education, *Journal of Economic Perspectives*, Winter, 13(1), 13-36.
- Witte, J.F. (1998) "The Milwaukee Voucher Experiment", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20 (4), pp. 229-251.
- Wolf, Patrick J., Paul E. Peterson y Martin R. West (2001) "Results of a School Voucher Experiment: The Case of Washington, D.C. After Two Years", mimeo, Harvard University.
- Zanzig, Blair R. (1997) Measuring the Impact of Competition in Local Government Education Markets on the Cognitive Achievement of Students, *Economics of Education Review*, 16(4), 431-441.