

Tensiones público-privado y el diseño de los sistemas educativos: ¿Qué nos dice PISA?

Gregory Elacqua^{*}, *Matías Martínez*^{**}, *Humberto Santos*^{***}, *Daniela Urbina*^{****}

Resumen: Los diversos sistemas educativos en el mundo persiguen objetivos tanto públicos como privados. Específicamente, deben intentar conciliar el permitir mayor libertad para que las escuelas puedan responder a los objetivos privados de las familias con preservar un modelo educacional que entregue una experiencia educacional colectiva para mantener una sociedad cohesionada. Usando datos de PISA 2009, este trabajo examina de forma exploratoria las posibles implicancias que tendría el tipo de financiamiento y tipo de provisión (pública o privada) en el logro de los siguientes cuatro objetivos que han sido planteados para la educación: (a) libertad de elección, (b) eficiencia productiva, (c) equidad, y (d) cohesión social. En términos generales, se encuentra que existen tensiones en el logro de objetivos privados y públicos de forma simultánea. Sin embargo, existen algunas políticas públicas que logran reducir estas tensiones, mientras que otras tienden a incrementarla.

Palabras clave: Financiamiento de la educación, privatización, elección escolar, vouchers, educación pública.

Public-private tensions and educational systems design:
what does PISA tell us?

Abstract: Educational systems around the world pursue both public and private objectives. They are able to balance both objectives by allowing greater freedom for schools to meet the families' private objectives with an educational model that delivers a collective experience that maintains a cohesive society. Using data from PISA 2009, this study explores the possible implications that public and private funding and provision have on the following four objectives of education: (a) freedom of choice, (b) productive efficiency, (c) equity, and (d) social cohesion. We find that there are tensions in achieving some of these objectives

* Director del Instituto de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales, Chile. gregory.elacqua@udp.cl

** Investigador del Instituto de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales, Chile. matias.martinez@udp.cl

*** Investigador del Instituto de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales, Chile. humberto.santos@udp.cl

**** Investigadora asistente del Instituto de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales, Chile. daniela.urbina@mail.udp.cl

simultaneously. However, there are some policies that reduce some of these tensions, while others tend to exacerbate them.

Key words: Educational finance, privatization, school choice, vouchers, public education.

Introducción

El diseño y formulación de los sistemas educativos implican en sí mismos una tensión entre aquellos intereses públicos y privados de la sociedad a la que pertenecen. Por un lado, la educación sirve a los intereses públicos en tanto prepara a los jóvenes para asumir sus responsabilidades cívicas, compartir los valores comunes de su sociedad, participar en el espacio público y fomentar la integración de diversos grupos. Dichas habilidades son fundamentales para que estos jóvenes en su vida adulta puedan desenvolverse adecuadamente en su entorno social, y se asegure la estabilidad del orden democrático. Por otro lado, la educación también debe considerar los intereses privados de los estudiantes y sus familias, habilitando su desarrollo económico, social y cultural (Levin, 1999). Tal como señala Levin (1999), es posible que en algún grado los intereses públicos y privados puedan ser conciliados, de manera que los beneficios privados que entrega la educación a los individuos signifiquen, al mismo tiempo, mayores beneficios sociales. No obstante, lo más probable es que se gesten distintas tensiones entre los objetivos públicos y privados dentro de los sistemas educacionales, existiendo un conflicto permanente entre los derechos de la sociedad y los derechos de la familia. En efecto, la cuestión radica en si preservar un modelo educacional que entregue una experiencia educacional colectiva entre los estudiantes, de manera de reproducir los valores y conocimientos necesarios para mantener una sociedad cohesionada, o si permitir mayor libertad para que las escuelas puedan responder a los objetivos privados de las familias (Ravitch, 2010; Levin, 1999).

En este sentido, se estima que los distintos modelos educativos responden a las tensiones entre los objetivos públicos y privados de diversas maneras, pero estableciendo cierto énfasis en uno de estos objetivos según su diseño. Dada la diversidad de modelos educativos existentes, tanto en diseño como en objetivos, una manera de profundizar en las tensiones público-privadas en cada sistema, es observar las implicancias de cada modelo en ciertos resultados educativos relevantes. Ahora bien, para desarrollar dicho ejercicio comparativo los modelos educacionales pueden ser analizados en virtud de dos características fundamentales: su tipo de financiamiento (público-privado) y su tipo de provisión (público-privado) (Woessmann, 2006). A la luz de estas dos variables, los resultados educacionales que serán evaluados son aquellos propuestos por Levin (2002), quien ha desarrollado un marco teórico para analizar las tensiones público-privadas en distintos sistemas educacionales. Levin

argumenta que las dimensiones relevantes para evaluar los modelos educacionales corresponden a los resultados en libertad de elección, eficiencia productiva, equidad y cohesión social de cada sistema educativo, principalmente porque estas áreas son relevantes en la discusión pública referente a qué modelo educativo es más deseable para una sociedad. Por tanto, el objetivo de este artículo es evaluar de manera exploratoria las distintas implicancias que tendría el tipo de financiamiento y tipo de provisión en estas cuatro dimensiones recién expuestas. A través de ello, este trabajo podrá profundizar en las diferentes disyuntivas presentes en cada sistema educacional según su diseño en estas variables. Además este estudio comparado permitirá vislumbrar las principales tensiones entre los objetivos públicos y privados de los distintos modelos educacionales a través del análisis de sus resultados en estas dimensiones.

Este artículo está organizado en las siguientes secciones. Primero se presentan los tipos de modelos educativos y las dimensiones relevantes para su evaluación, luego la sección dos analiza los resultados educativos de los países que rindieron la prueba PISA 2009 en las dimensiones de libre elección, eficiencia productiva, equidad y cohesión social. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio.

Marco teórico: tipos de modelos educativos y dimensiones relevantes

En la actualidad existe una gran diversidad de modelos educativos que responden de distintas maneras a las tensiones entre los objetivos públicos y privados en educación. Si bien en la mayoría de los países la última responsabilidad relativa a la educación recae sobre el Estado, existen diferentes modalidades bajo las cuales interactúan agentes públicos y privados. En este sentido, si se observa la administración de los establecimientos, y el financiamiento de los mismos, emergen diferentes configuraciones público-privadas entre los países (Woessmann, 2006). Según estas variables pueden existir modelos de tipo “puro”, es decir, con operación y financiamiento totalmente público o privado, o pueden desarrollarse sistemas de tipo mixto con operación pública y financiamiento privado, u operación privada y financiamiento público.

En el presente artículo se utilizarán estas categorías con el objetivo de identificar los diferentes modelos educativos existentes en un grupo de países. La Figura 1 muestra los países y sus modelos educativos según estas variables a partir de los datos de PISA 2009.

Un primer modelo educativo que corresponde a países donde las escuelas son mayormente operadas por privados, por ejemplo por sostenedores religiosos o laicos, pero son financiadas con fondos públicos, generalmente a través de un voucher

(Woessmann, 2006). Este modelo de carácter mixto se encuentra en países como Bélgica, Irlanda y Holanda. Las características de este sistema indican que en estos países se le da especial importancia a los intereses de las familias, entregando una mayor diversidad de proyectos educativos operados por privados pero que son accesibles a través del financiamiento público. Un segundo modelo educativo se caracteriza por ser operado por entidades públicas, pero ser financiado en un porcentaje importante por privados, principalmente padres que deben pagar una mensualidad. Este tipo de sistema mixto se encuentra en México y en menor medida en Italia, Colombia y Nueva Zelanda (Woessmann, 2006). A diferencia del primer modelo mixto, propio de Holanda y Bélgica entre otros países, este sistema debiese orientarse a objetivos públicos dado el carácter de su provisión, no obstante el acceso a esta educación pública no está totalmente garantizada por el Estado.



Nota: La información presentada corresponde a la participación del financiamiento público y la participación de las escuelas operadas de forma pública, de acuerdo lo declarado por los directores de los establecimientos escolares participantes en PISA 2009.¹

¹ Las siglas de cada país son: ALB: Albania, ARG: Argentina, AUS: Australia, AUT: Austria, AZE: Azerbaiyán, BEL: Bélgica, BGR: Bulgaria, BRA: Brasil, CZE: República Checa, CHE: Suiza, CHL: Chile, COL: Colombia, DEU: Alemania, DNK: Dinamarca, EST: Estonia, ESP: España, FIN: Finlandia, GBR: Reino Unido, GRC: Grecia, HKG: Hong Kong, China, HRV: Croacia, HUN: Hungría, ICE: Islandia, IDN: Indonesia, IRL: Irlanda, ISR: Israel, ITA: Italia, JOR: Jordania, JPN: Japón, KAZ: Kazajstán, KGZ: Kirguistán, KOR: Corea, LIE: Liechtenstein, LTU: Lituania, LUX: Luxemburgo, LVA: Letonia, MAC: Macao, China, MEX: México, MNE: Montenegro, NLD: Holanda, NOR: Noruega, NZL: Nueva Zelanda, PAN: Panamá, POL: Polonia, PER: Perú, PRT: Portugal, QAT: Qatar, ROU: Rumania, RUS: Federación Rusa, SGP: Singapur, SRB: Serbia, SVN: Eslovenia, SVK: Eslovaquia, SWE: Suecia, TAP: Taipéi, China, THA: Tailandia, TTO: Trinidad y Tobago, TUN: Túnez, URY: Uruguay, USA: Estados Unidos.

Figura 1: Operación y financiamiento público de las escuelas

Por otro lado, se observan dos grupos de países que fundamentalmente no establecen importantes vínculos de cooperación entre lo público o lo privado (Woessmann, 2006). En efecto, un grupo de países, entre ellos Finlandia, Noruega y Suecia, cuentan con sistemas educacionales operados y financiados en su mayoría públicamente. Se trata de un modelo en el que los intereses públicos son predominantes y el Estado es garante del acceso de los estudiantes a estos beneficios. Por último, existe un modelo en el que la participación de la operación y financiamiento público es menor, siendo operado y financiado en aproximadamente un 50% por entidades privadas, que es el caso de Corea y en menor medida de Japón y Argentina.

Por otra parte, además de estudiar el tipo de financiamiento y provisión de los sistemas educativos, se estima importante considerar la presencia o no de elección escolar en los modelos educativos para ciertas dimensiones del análisis. Esto último corresponde a una política que permite matricular a los alumnos en una escuela independientemente de su barrio de residencia. Por tanto, permite que los estudiantes tengan la posibilidad de salir de sus barrios y matricularse en otra escuela fuera de éste, aumentando sus opciones educativas y respondiendo en mayor medida a las preferencias educativas de los padres (Sugarman, 1999). Las formas de implementación de esta política son muy variadas en su diseño y en su grado de extensión, por ello se estima relevante considerarla para el análisis de ciertas dimensiones.

Como se mencionó en la sección anterior, este artículo utilizará un conjunto de dimensiones para evaluar los resultados de los distintos modelos educacionales según su tipo de provisión y tipo de financiamiento.

La primera dimensión, denominada “libertad de elección”, se refiere al derecho que tienen las familias de escoger libremente la escuela para sus hijos según sus valores, religión y filosofías educacionales (Levin, 2002). El énfasis de esta dimensión estriba en los beneficios privados de la educación, en tanto busca asegurar que las escuelas a las que acceden los alumnos sean lo más consistentes posibles con las preferencias educacionales de los padres. Los indicadores de la libre elección corresponden, por ejemplo, a los costos de las escuelas, la diversidad de proyectos educativos existentes, el grado de regulación del curriculum, la existencia de selección de alumnos por habilidad u otras características, la disponibilidad de información sobre las escuelas y la existencia de transporte escolar (Levin, 2002). Ahora bien, una parte de la literatura argumenta que los sistemas que aportarían con una mayor libertad de elección, serían aquellos modelos en los que hay una alta provisión privada, lo que implicaría diversidad de proyectos educativos, que cuentan con elección escolar, y donde además existe financiamiento público para

que los estudiantes puedan acceder a cualquier escuela según sus preferencias, sin importar su nivel socioeconómico (Coleman, 1990; Friedman, 1962).

El criterio de “eficiencia productiva” hace referencia a la maximización de los resultados educacionales de cada modelo dada una asignación de recursos. En este sentido, este es un resultado deseable por cualquier sistema educativo, independiente de si su financiamiento y operación son públicos o privados. Los indicadores de esta dimensión son, por ejemplo, los resultados académicos de las escuelas relativos al costo de educar a cada alumno, una vez que se consideran las diferencias en el nivel socioeconómico de los estudiantes (Levin, 2002). Parte de la literatura en este tema señala que aquellos sistemas con una mayor provisión privada, financiamiento público y elección escolar serían más eficientes al promover la competencia entre escuelas por atraer alumnos, lo que incentivaría a que los establecimientos mejoren sus resultados académicos (Hoxby, 2003, 2000). En esta línea, otros autores enfatizan la importancia de la provisión privada al ser más innovadora en términos de prácticas educativas eficientes, debido a que las organizaciones privadas no tienen que lidiar con la burocracia y la estructura rígida propia de las escuelas públicas (Chubb y Moe, 1990). En oposición a esto, los sistemas que incentivan menos la competencia tendrían menores resultados en eficiencia productiva, tal es el caso de sistemas de provisión pública que no cuentan con elección escolar, donde el Estado tiene el monopolio de la provisión de la educación y las familias deben asistir a la escuela de su barrio (Friedman, 1962).

Por otra parte, la dimensión de “equidad” se refiere a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, en los recursos educacionales, y en los resultados educativos, esto sin importar el nivel socioeconómico, el género o la raza del estudiante (Levin, 2002). Para determinar el grado de equidad de cada sistema educacional se deben analizar ciertos indicadores como el nivel de acceso a la educación escolar de distintos grupos, la calidad de las oportunidades educacionales, incluyendo los recursos de los establecimientos y los resultados académicos de cada grupo de estudiantes. En este sentido, se esperaría que aquellos sistemas que cuentan con un alto financiamiento público tuviesen mejores resultados en términos de equidad, pues el Estado compensaría directamente las desigualdades educacionales del sistema al asegurar el acceso a una educación de calidad. Ahora bien, donde existe un debate importante es en el efecto que tendría la implementación de la elección escolar en la equidad, independiente del tipo de provisión. Los precursores de esta política argumentan que tendría efectos positivos al permitirles a los padres de bajos recursos efectuar el mecanismo de “salida”, dejando las escuelas de menor calidad y pudiendo acceder a establecimientos con mejores resultados para sus hijos. Lo relevante es que estos padres de menor nivel socioeconómico tendrían la posibilidad de salir de los establecimientos de mala calidad,

aumentado sus opciones educativas (Viteritti, 2003). No obstante, existen críticos que sostienen que la libre elección de escuelas sería inequitativo, pues las familias de bajo nivel socioeconómico no contarían con la información adecuada para seleccionar colegios ni tampoco con las capacidades cognitivas para comprender dicha información (Schneider et al, 2000).

La última dimensión corresponde a la de “cohesión social”. En términos generales, este concepto es utilizado a nivel societal, para referirse a los niveles de confianza y capital social existentes entre ciudadanos con características socioeconómicas, raciales, religiosas y culturales variadas (Green; Preston, 2001). En este sentido, la cohesión social se refiere a una serie de procesos sociales que ayudan a que los individuos desarrollen un sentido de pertenencia a una sociedad y que al mismo tiempo ellos se sientan reconocidos como parte de ésta (Jenson, 1998). En relación a esto, se estima que los sistemas educacionales pueden ser claves en términos de gestar una sociedad cohesionada, pues las escuelas pueden entregar una experiencia educativa común que oriente a que los estudiantes puedan desarrollarse como participantes de las instituciones sociales, políticas y económicas de su sociedad, interactuando con personas de distinto origen (Levin, 1999). En efecto, un indicador relevante en términos de cohesión social es el nivel de segregación entre escuelas, pues determina el nivel de contacto que tienen entre sí estudiantes de distinto nivel socioeconómico, raza y religión, lo que es clave para desarrollar una experiencia común en torno a ciertos valores democráticos y de convivencia entre ciudadanos. En esta línea, una parte de la literatura argumenta que los sistemas con financiamiento y provisión pública serían los que tendrían mejores resultados en cohesión social, al representar la idea de “plaza pública” donde todos los estudiantes independiente de su raza, religión o clase se encuentran con otros alumnos diferentes dentro de la sala de clases, experimentando un espacio común (Fuller, 2000; Kaztman; Retamoso, 2005). En contraste, en aquellos sistemas de provisión privada con elección escolar, en los que los padres escogen la escuela para sus hijos en base a sus preferencias, los estudiantes no se encuentran con otros jóvenes diferentes, sino que con estudiantes similares en estas características, lo que minaría la formación de cohesión social (Fuller, 2000).

Comparación de sistemas educativos en la práctica

De la discusión anterior se desprende que los distintos modelos educacionales enfrentan un gran desafío, pues satisfacer cada una de las dimensiones es una tarea compleja, que requiere un diseño que permita conciliar los intereses públicos y privados de la educación. Por tanto, se esperaría que los distintos modelos presenten disyuntivas en las dimensiones educativas que se analizan dependiendo de su tipo de diseño. En esta sección se explora cómo se relacionan aspectos del diseño

educacional con estas dimensiones, analizando la información disponible en las bases de datos PISA 2009.²

Libertad de elección de escuelas

La libertad de las familias para escoger la escuela de sus preferencias está relacionada al número y diversidad de opciones accesibles que tienen. En particular, la literatura ha identificado al menos 5 dimensiones que incrementan la libertad de los padres para elegir: i) mayor número de alternativas escolares, ii) más diversidad de los proyectos educativos disponibles, iii) más información pública sobre los resultados educativos de cada establecimiento, iv) menor capacidad de selección de estudiantes por parte de las escuelas y, v) menor uso de criterios de asignación de estudiantes a colegios por su habilidad o lugar de residencia (e. g. Póder, 2011). En este sentido, la normativa y políticas de cada país pueden promover o desfavorecer la elección de la escuela por parte de las familias afectando alguna de esas dimensiones. En algunos sistemas escolares, como Estados Unidos, Túnez y Polonia, la mayoría de los estudiantes son asignados a la escuela pública de su barrio, mientras que en otros, como Bélgica y Chile, los padres pueden seleccionar el mejor establecimiento educacional de acuerdo a su criterio, independiente de si son operados de forma pública o privada, ya que se les permite a ambos tipos de escuela proveer educación escolar obligatoria.

Muchos sistemas en las últimas décadas han tendido a entregar más herramientas a los padres y estudiantes para elegir la escuela que se ajusta mejor a sus preferencias (Hayneman, 2009). Una de las herramientas utilizadas para promover la libertad de elección es aumentar la diversidad de la oferta escolar, permitiendo una mayor participación de escuelas administradas por privados. Estas últimas, a diferencia de las públicas, tienen una mayor probabilidad de tener un objetivo único diferenciador de los establecimientos públicos y elegir (y ser elegido por) padres y niños que están de acuerdo con ese objetivo (Benvenista et al., 2003). Esto genera que en países con una participación privada más alta, una cantidad mayor de escuelas persigan objetivos distintos a los de la escuela pública, entregando opciones educativas más diversas a las familias. Chile, Irlanda, Holanda y Bélgica son países en los que la mayoría de los establecimientos educativos son operados por privados y existe una alta variedad de alternativas educativas (p. ej. católicas, protestantes y laicas). De este grupo, Chile es el país que menos condiciones impone para la apertura de proyectos educativos diversos, incluso aceptando la operación de colegios con fines de lucro, prohibido en la mayoría de los países.

2 PISA (Programme for International Student Assessment) es una medición internacional de las habilidades de los estudiantes de 15 años (nivel secundario) en las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencias que además levanta información contextual sobre las escuelas y hogares. Más detalles sobre su metodología en <http://www.pisa.oecd.org>.

De acuerdo a Corvalán, Elacqua y Salazar (2009), las escuelas con fines de lucro en Chile se intentan diferenciar del resto de la competencia ofreciendo programas más intensivos en idiomas extranjeros, composición social del alumnado, calidad de la infraestructura deportiva y actividades extracurriculares, mientras que los colegios sin fines de lucro lo hacen principalmente en aspectos valóricos. Es por lo anterior que Chile ofrecería una mayor diversidad, y por tanto mayor libertad, a los padres para elegir escuelas.

A pesar de lo anterior, no es posible afirmar que una alta provisión privada asegura un alto grado de libertad de los padres para escoger escuelas, ya que se deben considerar otras dimensiones que impactan la autonomía y capacidad que tienen las familias para elegir. Por ejemplo, las escuelas administradas por privados pueden ser muy selectivas por habilidad y/o por precio, restringiendo su accesibilidad. Tanto en Chile como en Holanda hay colegios con proyectos educativos diversos, sin embargo, en el primero de ellos se permite el cobro a los padres por el servicio educativo, generando que el acceso a gran parte de las escuelas esté condicionado por la capacidad de pago de las familias. En este sentido, un esquema de financiamiento esencialmente público, independiente del tipo de operación, abre el acceso a las distintas escuelas.

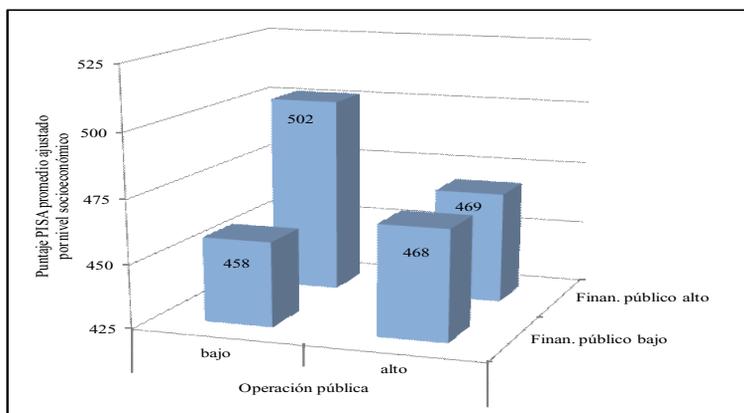
Del mismo modo, sistemas operados mayoritariamente de forma pública, a pesar de presentar una oferta de escuelas menos diversa, sí pueden crear mecanismos para entregar una mayor cantidad de opciones a las familias. Por ejemplo, Eslovaquia y Singapur, países con más del 90% de los alumnos en escuelas administradas públicamente, permiten a las familias elegir la escuela de sus preferencias y tienen un alto número de escuelas por barrio que compiten por los mismos alumnos. Sin embargo, de la misma forma en que sistemas principalmente públicos pueden favorecer la libertad de elección, también pueden crear instrumentos que se contrapongan a este objetivo. Alemania y Suiza son ejemplos de países con alta provisión pública que asignan a los estudiantes según nivel de habilidad. Es así como los estudiantes de bajo rendimiento tienen menos alternativas de programas educativos que aquellos de alto rendimiento.

Eficiencia productiva

Existe un debate académico sobre si una mayor participación privada en la provisión de educación mejora la eficiencia del sistema. Mientras algunos investigadores piensan que una mayor participación de proveedores privados generaría presiones competitivas que podrían mejorar la eficiencia (Hoxby, 2003; Friedman, 1962), otros sostienen que pareciera no tener efecto en los resultados de aprendizaje (Hsieh; Urquiola, 2003). En esta misma línea, Woessmann (2006), encuentra que un mayor nivel de operación privada y un mayor financiamiento público se asocia con mejores resultados educativos.

Para evaluar si la combinación de operación y financiamiento público o privado resulta en distintos niveles de eficiencia, se comparan los puntajes PISA lectura ajustado por el nivel socioeconómico de los alumnos³ entre cuatro grupos de países clasificados según su nivel relativo de operación y financiamiento público⁴. Los cuatro grupos de países son: i) alta operación pública-alto financiamiento público, ii) alta operación pública-bajo financiamiento público, iii) baja operación pública-alto financiamiento público y iv) baja operación pública-bajo financiamiento privado. La distinción entre países con participaciones relativamente altas o bajas de operación y financiamiento público se encuentra en cada cuadrante de la Figura 1.

Los resultados son consistentes con lo que encuentra Woessmann (2006): sistemas escolares con una alta operación privada y con un alto financiamiento público representan la combinación financiamiento-operación más efectiva. Por otro lado, los sistemas en los que tanto la operación como el financiamiento privado es relativamente alto, representan la combinación menos efectiva (ver figura 2).⁵



Fuente: Base de datos de PISA 2009.

Figura 2: Puntaje PISA promedio si el nivel socioeconómico promedio de los estudiantes fue el mismo entre países, según nivel de operación y financiamiento público.

3 La medida usada es el puntaje PISA de lectura promedio si es que el promedio del índice de estatus socioeconómico y cultural (ESEC) fue el mismo en todos los países. El índice de estatus socioeconómico y cultural (ESEC) se calcula teniendo en cuenta tres componentes: el nivel más alto de educación alcanzado por los padres, el prestigio de la profesión más alta de los padres y el nivel de recursos domésticos.

4 Los países fueron clasificados siguiendo el mismo criterio usado en Woessmann (2006).

5 Estos resultados son descriptivos y exploratorios, ya que no ajustan por otros factores no observables (ej. motivación de familias que eligen escuelas privadas) que podrían explicar parte de las diferencias en los aprendizajes (p. ej. Elacqua et al., 2011).

Es interesante notar que independiente del esquema de financiamiento, sistemas con una alta operación pública obtienen resultados de eficiencia que en promedio son similares. El esquema de financiamiento (más público o más privado) se vuelve relevante cuando el nivel de operación pública es bajo. En este sentido, incrementar la participación de escuelas administradas por privados para aumentar el nivel de competencia por atraer alumnos, no lograría por si solo mejoras en eficiencia. Si el crecimiento en la participación de escuelas privadas viene acompañado de un mayor cobro a las familias, es posible que la competencia no lleve al mejor esfuerzo posible de todos los establecimientos educacionales, sino que a una segmentación de los estudiantes por nivel socioeconómico, reduciendo la eficiencia general del sistema (p. ej. Elacqua, por aparecer; Hsieh; Urquiola, 2003). Pareciera que para asegurar que la competencia tenga efectos positivos en la eficiencia del sistema, se requiere que sean las familias las que elijan forzando a las escuelas a innovar en su gestión.

Equidad

La equidad de un sistema educativo se refiere a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, en los recursos educacionales, y en los resultados educativos que tienen distintos grupos de la sociedad. En particular, la equidad socioeconómica se refiere al grado en el cual dichas oportunidades se distribuyen entre estudiantes provenientes de hogares con distintos niveles de ingreso, educación y capital cultural. En esta sección se utiliza como medida de equidad la brecha en los resultados PISA lectura promedio entre el cuarto cuartil y el primer cuartil del índice de estatus socioeconómico y cultural (ESEC) construido por PISA.

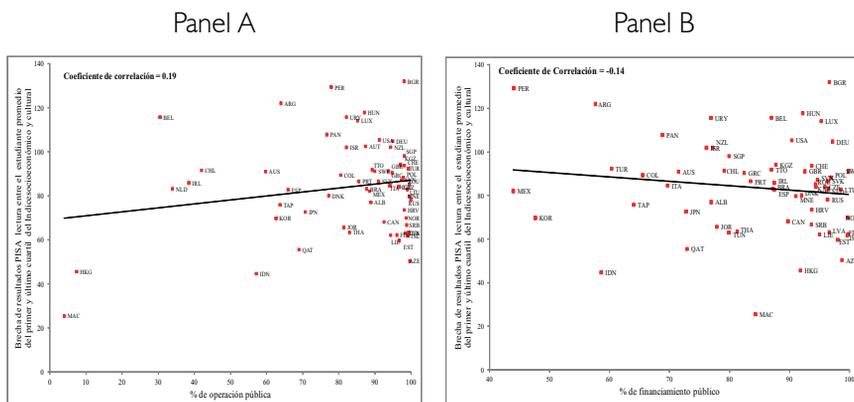
El panel A de la figura 3 muestra que existe una baja correlación entre el porcentaje de provisión pública en el sistema educativo y la brecha socioeconómica (0.19). Para un mismo nivel de provisión pública se observa alta variabilidad en los niveles de equidad. Por ejemplo, Bulgaria y Azerbaiyán son dos países donde la provisión pública representa más del 98% del total, sin embargo, la diferencia de resultados entre ambos cuartiles es de 132 puntos en Bulgaria, mientras que sólo es de 50 puntos en Azerbaiyán. Por otro lado, en el panel B de la figura 3 se puede observar también que la correlación es baja entre el porcentaje de financiamiento público en el sistema educativo y el indicador de equidad utilizado arriba (-0.14). Nuevamente se observan diferencias importantes entre países con similares porcentajes de financiamiento público. Por ejemplo, a pesar de que Hungría y Hong-Kong son financiados en más de un 90% por fondos públicos, la brecha en el primero es de 118 puntos mientras que en el segundo es de 46.

Lo anterior refleja el hecho de que existen otras características de los sistemas educativos que pueden explicar los niveles de equidad observados, más allá de la dependencia administrativa y la fuente de financiamiento de las escuelas. Existen

dos elementos que caracterizan a los sistemas educativos que han sido destacados en la literatura internacional como factores que afectan los niveles de equidad. En primer lugar, existe evidencia de que la equidad socioeconómica es menor en aquellos sistemas que agrupan a los estudiantes en distintas escuelas de acuerdo a su nivel de desempeño (OECD, 2005; Duru-Bellat; Suchaut, 2005). Los estudiantes en estos sistemas son seleccionados para asistir a un determinado tipo de institución, donde siguen un programa educacional específico con estudiantes de un mismo nivel académico. La mayor distinción es entre aquellos programas generales (orientados a la continuación de estudios de nivel universitario) y vocacionales (orientados al mercado del trabajo). El supuesto es que este tipo de agrupación permitiría el desarrollo del talento y una mayor eficiencia de los métodos de docencia, mejorando así la calidad de los aprendizajes. Los críticos de este sistema argumentan que agrupar a los estudiantes en distintas instituciones refuerza las brechas socioeconómicas existentes, incrementando la desigualdad en los resultados educativos. Además, un resultado interesante encontrado en la literatura es que en aquellos países donde la selección comienza a una edad más temprana existe una correlación más fuerte entre los resultados académicos y el nivel socioeconómico de los estudiantes (OECD, 2005). Volviendo a mirar los paneles A y B de la Figura 4 se puede observar que varios de los países que exhiben grandes brechas socioeconómicas tienen sistemas de selección que separan a los estudiantes antes de los 14 años (p. ej. Hungría, Austria, Alemania, Bélgica e Israel). En Alemania y Austria por ejemplo, los estudiantes son seleccionados de acuerdo a su nivel de desempeño una vez completado el nivel primario, lo cual ocurre aproximadamente a los diez años. A diferencia de lo anterior, en los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), en los países de habla inglesa (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos) y en otros países como España, Brasil, Hong-Kong, China e Indonesia, no existe selección formal dentro del sistema educativo hasta el fin de la educación obligatoria. Muchos de estos países exhiben brechas socioeconómicas menores que aquellos que tienen selección.

En segundo lugar, el grado de focalización del financiamiento también ha sido destacado como un elemento importante para explicar los niveles de equidad en los países (Ladd; Fiske, 2009). En la medida que los recursos son diferenciados de acuerdo al nivel socioeconómico de las familias, las escuelas o la zona geográfica, estos pueden lograr compensar las diferencias socioeconómicas de origen, mejorando la equidad de los resultados educativos. Este sistema de financiamiento focalizado ha sido propuesto como una forma de reducir los impactos negativos de la elección escolar en términos de equidad, al permitir el acceso a mayores recursos a aquellos estudiantes de menor nivel socioeconómico (p. ej. Levin, 1998). Si bien no existe evidencia comparada a nivel internacional que analice

el impacto de este tipo de diseño, existen experiencias particulares de algunos países con altos niveles de provisión privada que muestran como la focalización del gasto puede mejorar los niveles de equidad. En Holanda, por ejemplo, hace más de 25 años existe un sistema que entrega una subvención diferenciada de acuerdo a las características específicas de los estudiantes en educación primaria. Mientras en un principio el sistema consideraba principalmente el origen étnico de la familia del estudiante, actualmente define como estudiantes vulnerables a aquellos cuyos padres tienen un bajo nivel educacional. La evidencia de esta experiencia en particular muestra que aquellas escuelas con una alta proporción de estudiantes vulnerables tienen un 60% más de profesores por estudiante y casi el doble de recursos adicionales para el apoyo del staff docente comparadas con aquellas menos vulnerables (Ladd; Fiske, 2009). Chile es otro ejemplo de un sistema educativo que ha introducido un sistema de financiamiento focalizado en los estudiantes más vulnerables, con la Ley de Subvención Escolar Preferencial del año 2008. Específicamente esta ley introduce una subvención adicional para los estudiantes que son definidos como prioritarios y un sistema de rendición de cuentas en el cual las escuelas se comprometen a alcanzar metas de desempeño académico y de equidad (Elacqua et al., 2009). Si bien no existe a la fecha una evaluación del impacto de este programa, algunos investigadores consideran esta ley como uno de los factores que ha influido en la reducción de las brechas socioeconómicas observadas en el sistema educativo chileno en los últimos años (p. ej. Román, 2011).



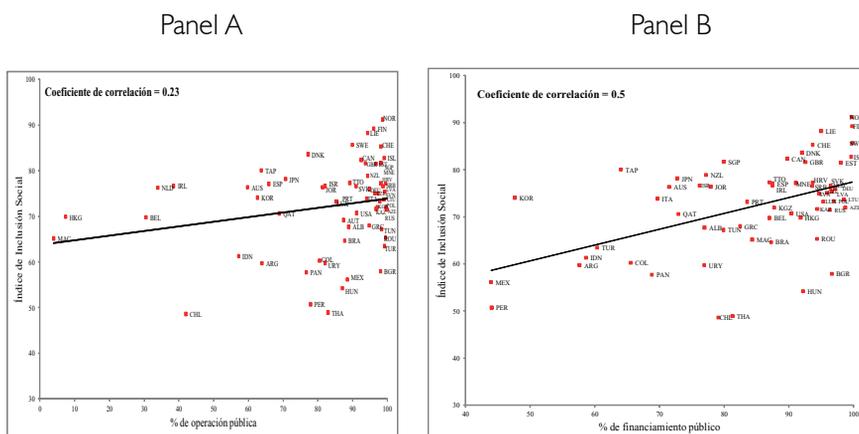
Fuente: Base de datos de PISA 2009.

Figura 3: Correlación operación pública de escuelas y brecha de puntajes PISA por nivel socioeconómico (Panel A) y correlación entre participación de financiamiento público y brecha de puntajes PISA por nivel socioeconómico (Panel B)

Cohesión social

En esta sección se utiliza una definición de cohesión social que considera el grado en que el sistema educativo permite la interacción de distintos grupos sociales al interior de las escuelas. La idea detrás de esto es que una menor inclusión social dificulta el desarrollo de actitudes de reconocimiento y tolerancia hacia individuos de distintos grupos socioeconómicos (Kaztman, 2005; Levinson & Levinson, 2003). Para medirla se utiliza el índice de inclusión social de la prueba PISA. En términos simples, este índice cuantifica el porcentaje de la varianza total del nivel socioeconómico que se explica por las diferencias entre escuelas. Mientras mayor su valor, más inclusivo es el sistema educativo, ya que implica que existe mayor diversidad socioeconómica al interior de las escuelas.

El panel A de la Figura 4 muestra que existe una baja correlación entre el nivel de provisión pública del sistema educativo y los niveles inclusión social (0.23). Sin embargo, en el panel B de la misma figura se observa una alta correlación positiva con el nivel de financiamiento público (0.5). En otras palabras, no es en sí misma la existencia de proveedores privados lo que reduce los niveles de inclusión social al interior de las escuelas, sino que es el grado en que los privados (principalmente las familias) deben destinar parte de sus ingresos para acceder a las escuelas el que influye en este resultado. Aquellos países con un alto porcentaje de financiamiento privado (p. ej. Perú y México) muestran niveles muy bajos de inclusión social en las escuelas, mientras que los países nórdicos (Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca), por ejemplo, presentan altos niveles de financiamiento público y de inclusión social.



Fuente: Base de datos de PISA 2009.

Figura 4: Correlación operación pública de escuelas e Índice de inclusión social (Panel A) y correlación entre participación de financiamiento público e Índice de inclusión social (Panel B)

Además de la estructura de financiamiento del sistema, existen también otros factores que influyen en el nivel de inclusión en el sistema educativo. Por ejemplo, en aquellos países donde los estudiantes son asignados a las escuelas según su zona de residencia, es esperable que exista una relación directa entre el nivel de segregación escolar y residencial. En el caso de EE.UU por ejemplo, esta puede ser la explicación de por qué su nivel de inclusión escolar es menor al que se espera dado su alto nivel de financiamiento público (Ver figura 4). En dicho país, el 77% de las escuelas públicas establece como criterio de admisión la residencia del estudiante en un área geográfica determinada. Por otro lado, y al igual que en el caso de la equidad socioeconómica, existe evidencia de que los sistemas de selección que utilizan los países influye directamente en los niveles de inclusión social. Por ejemplo Jenkins et al. (2008) encuentran que Austria, Alemania, Hungría y Bélgica son los países que muestran el mayor nivel de segregación socioeconómica en educación secundaria entre 27 economías industrializadas que participan en PISA. Los autores presentan evidencia que sugiere que los sistemas de selección a temprana edad son la causa de los altos niveles de segregación escolar que exhiben estos países. También hay estudios que indican que permitir financiamiento privado en sistemas públicos puede fomentar la segregación. Por ejemplo, Elacqua (por aparecer) demuestra que la política de financiamiento compartido en Chile —que permite el cobro de mensualidad por parte de las escuelas privadas subvencionadas— incide en la segregación escolar.

A pesar de que, como fue señalado anteriormente, no parece existir una relación directa entre el porcentaje de provisión privada y los niveles de segregación socioeconómica, en aquellos países con provisión privada y financiamiento público (p. ej. Holanda y Bélgica) ha existido un gran debate por los efectos negativos que la libertad de elección puede tener sobre la segregación étnica y religiosa. En el caso de Holanda, por ejemplo, algunos sectores han cuestionado la conveniencia de que el Estado financie a escuelas islámicas. Aquellos a favor de la existencia de estas escuelas, apuntan a la insatisfacción de los padres con las escuelas existentes y la falta de espacios para el desarrollo de su identidad religiosa. Por otro lado, los detractores apuntan a los efectos negativos del aislamiento y la segregación, a la negación de las normas y valores occidentales —en particular holandeses— y al peligro del desarrollo de escuelas mono-étnicas (Karsten et al., 2006; Levinson & Levinson, 2003). Este debate también se está produciendo en otros países de Europa como Francia e Inglaterra y en Estados Unidos, sobre todo a partir de los ataques del 11 de Septiembre.

Conclusiones

El objetivo de este artículo es analizar las implicancias que tienen distintos modelos educativos, específicamente su tipo de financiamiento y provisión, en una

serie de resultados educacionales relevantes para la educación y la sociedad donde están insertos. Los resultados muestran que aquellos sistemas con alta provisión privada y financiamiento público aumentan la libertad de elección de las familias, al poner a disposición de éstas una oferta educativa más diversa e incrementar su cantidad de opciones disponibles. Al mismo tiempo, este diseño permitiría lograr mayores niveles de eficiencia, lo cual estaría directamente vinculado con la mayor competencia entre escuelas que buscan ser más productivas para atraer a las familias. En términos de los niveles de equidad no se observa una influencia directa de los niveles de financiamiento o provisión público-privada. Sin embargo se encuentra que elementos adicionales del diseño del sistema educativo pueden explicar los niveles de equidad (p. ej. selección por habilidad y focalización del gasto). Finalmente, en términos de cohesión social parece ser que no es la existencia de proveedores privados lo que reduce los niveles de inclusión social al interior de las escuelas, sino que es el grado en que los privados (principalmente las familias) deben destinar parte de sus ingresos para acceder a las escuelas. No obstante, la provisión privada puede generar segregación en otras dimensiones distintas al nivel socioeconómico (p. ej. religión, valores, tendencia política, etc.).

Por otro lado, un hallazgo relevante de este estudio corresponde a las distintas tensiones entre los resultados educacionales. En primer lugar, una de las más importantes ocurre entre las dimensiones de cohesión social y libertad de elección. La evidencia indica que los sistemas pueden mejorar sus niveles de cohesión a través de un mayor financiamiento público. No obstante, la posibilidad de que los padres escojan escuelas de acuerdo a sus preferencias religiosas, filosóficas o raciales, dificulta una experiencia común entre estudiantes de diferentes características. De esta manera, para que un sistema educativo cuente con importantes niveles de cohesión se debe regular el nivel de elección escolar, lo que se encuentra en permanente tensión con la libertad de elección. En segundo lugar, los casos estudiados reflejan que la equidad no estaría en tensión con el resto de las dimensiones, pudiéndose lograr buenos resultados independiente del tipo de provisión y financiamiento. Ahora bien, para que los modelos con elección escolar logren mejores resultados en equidad, puede ser necesaria la inversión en información y transporte, lo que podría reducir la eficiencia del sistema.

Por último, el artículo encuentra que existen ciertos diseños que aminoran las tensiones entre las dimensiones aquí analizadas, y en contraste, otros que pueden acrecentarlas. Por ejemplo, se demuestra que aquellos sistemas con un financiamiento público focalizado reducen las inequidades y al mismo tiempo incrementan la libertad de elección de las familias. Al contrario, aquellos modelos que cuentan con sistemas de selección por habilidad buscan mejorar la eficiencia al costo de reducir la equidad, incrementando la tensión entre estas dos dimensiones. Finalmente, algunas experiencias de elección controlada, en las que se intenta conciliar las

preferencias de los padres con una distribución equitativa de los estudiantes entre las escuelas, es un ejemplo del diseño de una política pública que podría atenuar la tensión existente entre libertad de elección y cohesión social, la cual podría ser interesante de evaluar.

A pesar de que este artículo no estima relaciones causales entre el diseño de los sistemas y sus resultados, varios de sus hallazgos pueden enriquecer el debate sobre cómo las políticas públicas en educación pueden ayudar a reducir o agudizar las tensiones entre distintos objetivos del sistema educativo.

Referencias bibliográficas

BENVENISTA, L.; CARNOY, M.; ROTHSTEIN, R. *All Else Equal, Are Public and Private Schools Different?* N.York: RoutledgeFalmer, 2003.

COLEMAN, J. Choice, community, and future schools. En: CLUNE, W. H.; WITTE, J. (Ed). *Choice and Control in American Education*, London: Falmer Press, 1990. v. 1: *The theory of choice and control in education*.

CORVALÁN, J.; ELACQUA, G.; SALAZAR, F. *El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Universidad Alberto Hurtado y Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales, 2009. Informe final Proyecto FONIDE N° 69.

DURU-BELLAT, M. Organisation and Context, Efficiency and Equity of Educational Systems: what PISA tells us. *European Educational Research Journal*, Oxford, v. 4, n. 3, p. 181-194, 2005.

ELACQUA, G. The Impact of School Choice and Public Policy on Segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, Elsevier, oct. 2009.

ELACQUA, G.; MOSQUEIRA, U.; SANTOS, H. La toma de decisiones de un sostenedor: análisis a partir de la Ley SEP. *Foco Educación* – Universidad Diego Portales, Santiago, Chile, n. 1, 2009. Disponible en: <http://www.expansiva.cl/publicaciones/en_foco_edu>. Acceso en: 30 de Julio 2009.

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

FULLER, B. The Political Square, Big or Small? Charter Schools in Political Context. En: FULLER, B (Ed.). *Inside Charter Schools: The Paradox of Radical Decentralization*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.

GREEN, A.; PRESTON, J. Education and Social Cohesion: Recentering the Debate. *Peabody Journal of Education*, v. 76, n. 3-4, p. 247-284, 2001.

HAYNEMAN, S. International Perspectives on School choice. En: BERENDS, M; SPRINGER, M; BALLOU, D; WALBERG, H (Ed). *Handbook of research on school choice*, Londres: Routledge, 2009.

HOXBY, C. Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? *American Economic Review*, v. 90, n. 5, p. 1209-1238, 2000.

HOXBY, C. School Choice and School Productivity (Or Could School Choice Be a Raising Tide that Lift All Boats?). En: HOXBY, C. *The Economics of School Choice*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

HSIEH, C. T.; URQUIOLA, M. *When Schools Compete, How do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program*. NBER Working Papers 10008, National Bureau of Economic Research, Inc., 2003. JENKINS, S. P.; MICKLEWRIGHT, J.; SCHNEPE, S. V. Social Segregation in Secondary Schools: How Does England Compare with Other Countries? *Oxford Review of Education*, v. 34, n. 1, p. 21-37, 2008.

JENSON, J. *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*. Ottawa, Canadá: Renouf Publishing, 1998.

KARSTEN, S.; FELIX, C.; LEDOUX, G.; MEIJNEN, W.; ROELEVELD, J. et al. Choosing Segregation or Integration?: The Extent and Effects of Ethnic Segregation in Dutch Cities. *Education and Urban Society*, v. 38, n.2, p. 228-247, 2006.

KAZTMAN, R.; RETAMOSO, A. Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, n. 85, 2005.

LADD, H.; FISKE, E. The Dutch Experience with Weighted Student Funding: Some Lessons for the US. *Working Paper Series SAN09-03*, Durham NC: Sanford School of Public Policy Duke University, 2009.

LEVIN, H. Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 17, n. 3, p. 373-392, 1998.

LEVIN, H. The Public-Private Nexus in Education. *American Behavioral Scientist*, v. 43, n. 1, p. 124-137, 1999.

LEVIN, H. A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 24, n. 3, p. 159-174, 2002.

LEVINSON M.; LEVINSON, S. Getting religion: Religion, Diversity, and Community in Public and Private Schools. En: WOLFE, A. (Ed.). *School Choice: The Moral Debate*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

ORGANISATION for Economic Co-operation and Development. *School Factors Related to Quality and Equity Results from PISA 2000*. Paris: OECD Publishing, 2005 .

PÓDER, K. *Welfare State and School Choice: Evidence of Recent Developments in EU*. En: ESCUELA EUROPEA SOBRE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL, 10., 2011. Córcega, Francia. RAVITCH, D. *The Death and Life of the Great American School System*. N. York: Basic Books, 2010.

ROMÁN, M. Alza del SIMCE: la cosecha de la ley SEP. *El Mostrador*, Chile, 17 abr. 2011. Disponible en: <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/04/17/alza-del-simce-la-cosecha-de-la-ley-sep/>>. Aceso en: 16 de julio 2011.

SCHNEIDER, M.; TESKE, P.; MARSCHALL, M. *Choosing schools: Consumer Choice and the Quality of American Schools*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2000.

SUGARMAN, S. School Choice and Public Funding. En: SUGARMAN, S.; KEMERER, F. *School Choice and Social Controversy: Politics, Policy, and Law*. Washington D. C.: Brookings Institution, 1999.

VITERITTI, J. Defining Equity: Politics, Markets and Public Policy. En: WOLFE, A. *School Choice: The Moral Debate*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

WOESSMANN, L. Public-Private Partnerships and Schooling Outcomes across Countries. *CESifo Working Paper No. 1662, Munich*, 2006.

Recebido em 05 de janeiro de 2012 e aprovado em 06 de março de 2012.

