

**Escuela pública y escuela privada en el marco de las nuevas políticas
educacionales en América Latina**

Dagmar M. .L. Zibas*

Resumen:

Descripción: Algunas de las propuestas actuales para la modernización de la escuela secundaria defienden la conveniencia de la concesión de recursos públicos a las instituciones privadas o recomiendan que el sistema estatal adopte los métodos de gestión de la escuela particular, que se consideran más dinámicos y eficientes.

Ante esta perspectiva, se estudiaron dos escuelas –una pública y otra particular– frecuentadas, en el turno de la noche, por trabajadores.

El objetivo general de este proyecto fue profundizar en el conocimiento de la realidad contemporánea en lo que se refiere al papel del Estado en la educación para permitir la discusión de sus problemas y alternativas.

Metodología: Se realizaron dos estudios de caso utilizando técnicas de observación, cuestionarios y entrevistas. La discusión de los resultados se fundamentó en el análisis de documentos sobre la privatización en Chile.

Conclusiones: En América Latina no existen aún evidencias empíricas sólidas que justifiquen el rápido abandono de los privilegios de la esfera estatal y la adopción de políticas educativas de privatización.

Abstract:

Description: Some of the present-day proposals for the modernization of secondary school support either the advantage of the consession of grants from the government to private institutions, or else, recommend that the state system adopts the management methods of private schools, which are considered more dynamic and efficient.

With this perspective in view, two schools (one public and one private), attended by workers during the night shift, were examined.

The main purpose of this project is to delve deeply into the role of the State in education within the framework of contemporary reality, for the discussion of its problems and alternatives.

Methodology: Two case studies were made with the help of observation techniques, questionnaires and interviews. The discussion of the results obtained was based on the analysis of documents regarding the privatization in Chile.

Conclusions: There are, yet, no strong empirical evidences in Latin America which could sustain a rapid renunciation of the state sphere to the control over public schools and the adoption of privatization policies on education.

Introducción

La definición del problema focalizado en este trabajo tuvo como punto de partida la constatación de que algunas de las principales propuestas que actualmente existen, para la enseñanza media en Latinoamérica, adoptan como punto de partida la valorización de las escuelas particulares y la creencia de que la adopción de mecanismos de mercado es imprescindible para mejorar el sistema público.

* Investigador Senior de la Fundación Carlos Chagas. San Pablo, Brasil. Fax: (11) 815 10 59

La pauta que se coloca a debate es clasificada por muchos como el camino para la modernidad. Juan Casassus, al discutir el tema, hace una distinción acertada entre los conceptos de modernidad y modernización. De acuerdo con los objetivos de este estudio es importante resaltar que, para aquel autor, la actual agenda educativa latinoamericana:

se comprende mejor a partir de la visión weberiana de modernización, entendida como razón instrumental, es decir, racionalidad económica y administrativa. Desde ese punto de vista la modernización consiste, esencialmente, en la reestructuración más o menos radical de las formas burocráticas que rigen la actividad educativa (Casassus, 1993, p. 9).

En relación con el contenido específico del proceso modernizador en curso, Casassus lo define principalmente con base en las siguientes características:

- Apertura institucional que permita a la educación estar atenta a las necesidades y exigencias de sus beneficiarios.
- Desconcentración y descentralización del sistema (o creciente autonomía de los establecimientos de enseñanza).
- Introducción del criterio de calidad en la educación para identificar responsabilidades y para implantar innovaciones que produzcan mejoras y reduzcan el desperdicio.
- Amplio uso de las tecnologías de información en la gestión del sistema.
- Adopción de medidas para la redistribución de los gastos entre los niveles educativos y la tendencia a la privatización (Casassus, 1993).

En términos generales esta agenda de innovaciones crea diversos consensos. ¿Cómo estar en contra del objetivo de volver a la escuela permeable a las exigencias de la clientela? ¿Cómo criticar la adopción del criterio de calidad para orientar las acciones de los órganos centrales y para evaluar el trabajo de la escuela? ¿Cómo dudar de la necesidad de dinamizar la gestión del sistema a través de los recursos de la informática? Sin embargo, cuando se detallan estas amplias directrices, se abre espacio para la controversia. Por ejemplo, ¿la evaluación del trabajo de la escuela y la identificación de responsabilidades debe o no tener como resultado la remuneración diferenciada de los docentes? ¿El principal instrumento para la evaluación del trabajo docente debe ser la aplicación de tests estandarizados a todo el sistema? ¿Cuál es el costo-beneficio? ¿Cuál es el límite de la autonomía del establecimiento de enseñanza? ¿Esa autonomía debe incluir la contratación y despido de docentes y la asociación con empresarios para obtener más recursos y mejorar la gestión? ¿Cuál es el grado de libertad que se otorga en relación al currículo? ¿La redistribución de gastos entre los niveles de enseñanza puede significar el abandono de la enseñanza media y superior?

Se trata de cuestiones polémicas que podrían ser estudiadas en profundidad y separadamente. La principal controversia en ese contexto, sin embargo, gira en torno del papel del Estado en la educación. Diversos analistas prevén que el Estado dejará de ser el ejecutor principal de las políticas educativas y que pasará a ser una instancia coordinadora y controladora. Otros defienden la participación del Estado como ejecutor directo en lo que se refiere principalmente a la enseñanza básica, pues opinan que la media y la superior deberían, en gran parte, estar a cargo de la iniciativa privada, asociada de diversas maneras con el Estado (concesión de becas de estudio para alumnos de bajo poder adquisitivo, por ejemplo). No obstante, muchos educadores y otros estudiosos continúan defendiendo la estricta identificación de la esfera pública con la escuela estatal.

El informe *Issues in Brazilian Secondary Education* editado por el Banco Mundial, fue precursor, en Brasil, de las recientes propuestas para la minimización de la enseñanza media estatal. Después de hacer un diagnóstico bien fundamentado de las deficiencias de nuestra escuela secundaria en términos de financiación, deserción, repetición y resultados de tests de rendimiento de alumnos, los especialistas de esa agencia llegan a la conclusión de que sería más productivo instituir una

política de incentivo para matrículas en la red particular de enseñanza, con subvención gubernamental para los estudiantes más pobres. De acuerdo con el Banco, la protección a la escuela particular secundaria debería incluir financiamiento estatal para que empresarios de la educación construyesen escuelas en áreas de poder adquisitivo bajo o medio o reformasen establecimientos ya existentes (Banco Mundial, 1989). En esta propuesta está inserta la creencia de que la iniciativa privada es más eficiente y dinámica en la administración de la enseñanza. El informe trae, además, algunos ejemplos internacionales de reducción de costos y aumento del rendimiento de alumnos de la red particular comparados con estudiantes de la red pública.

Tedesco nos trajo, de primera mano, la discusión de las actuales sugerencias de las agencias multilaterales; al describir el modelo chileno de privatización, que muchos analistas internacionales consideran un ejemplo que debe ser seguido, Tedesco tiende a aceptar la hipótesis según la cual "... las escuelas particulares gratuitas logran compensar las diferencias mejor que las públicas" (Tedesco, 1991, p. 38).

Las conclusiones de Tedesco parecen minimizar los estudios de la investigadora Viola Espínola que, al comparar las escuelas municipales y las particulares subvencionadas por el gobierno chileno, concluye que si bien se observan algunos cambios positivos,

...(los resultados) cuestionan el modelo neoliberal impuesto en la medida en que muestran no sólo que los mecanismos implementados para mejorar la calidad de la enseñanza no han actuado en el sentido previsto, sino que, además la prevalencia de la racionalidad económica en educación contribuye a profundizar la desigualdad (Espínola, 1990, p. 76).

Posteriormente, Espínola publicó un estudio más amplio sobre el proceso chileno de privatización y al examinar los datos referentes a una década de reforma concluye, entre otras cosas, lo siguiente:

...no se observó mejora de los niveles de rendimiento después de la reforma y los resultados de los tests estandarizados muestran no sólo una disminución a lo largo de la década, sino también un aumento de la diferencia entre los grupos de alto y bajo poder adquisitivo (Espínola, 1992, p. 101).

A pesar del pobre resultado alcanzado por todo el sistema, la autora agrega que, como un todo, las escuelas particulares subvencionadas tuvieron mejor desempeño que las municipales y mostraron más capacidad para compensar las diferencias. Aclara, sin embargo, que si se separan las escuelas tradicionales particulares (todas religiosas o seguidoras de determinada filosofía educativa) de las nuevas (fundadas después de la reforma y con la exclusiva finalidad de obtener ganancia), se verifica que las últimas presentan resultados apenas ligeramente superiores a los de las escuelas públicas. Esta pequeña ventaja se torna aún más relativa en los siguientes términos:

...es preciso enfatizar una nota de cautela en relación a la mayor eficiencia de las escuelas particulares. Son mejores a expensas de los profesores, que reciben sueldos más bajos, tienen menos estabilidad en el empleo y carecen de protección legal adecuada contra empleadores sin escrúpulos (Espínola, 1992, p. 101).

Otros analistas del Banco Mundial también han reconocido que la descentralización y la privatización del sistema chileno "no causaron aumento del puntaje promedio en los tests de rendimiento escolar y provocaron aumento de la desigualdad". Consideran, no obstante, que la disminución de ese puntaje fue poco significativa comparada con la acentuada reducción del financiamiento (generada, en gran parte, por la disminución del sueldo de los profesores) y por el aumento de matrículas en la secundaria (Crouch, 1995, p. 45).

En el caso brasileño, a partir de 1989, la tesis de mayor eficiencia de la enseñanza media particular adquiere otra configuración, aunque la base empírica para tal hipótesis sea insuficiente. En ese año la Fundación Carlos Chagas realizó y divulgó un estudio publicado en 1991 (Vianna, 1991) que

desencadenó controversias. La investigación focalizó el rendimiento de alumnos de la secundaria de las diversas redes de enseñanza en las materias de portugués y matemática. Guiomar N. de Mello interpreta los resultados de la siguiente manera:

Una investigación sobre la enseñanza secundaria realizada recientemente por una institución idónea mostró que, incluso en la peor escuela particular, de mensualidad barata, frecuentada a la noche por alumnos pobres, en barrios periféricos, el rendimiento en portugués y matemática era mejor que el de los alumnos de escuelas públicas (Mello, 1990, p. 23).

Al divulgar este mismo estudio, los especialistas del Banco Mundial apuntan el hecho de que probablemente las peores escuelas particulares no hayan estado representadas en la muestra, lo que influenciaría los resultados. Resaltan, además, que los mejores puntajes pertenecen a alumnos de escuelas técnicas federales. A pesar de esto, como dijimos anteriormente, el Informe del Banco Mundial recomienda el aumento de las inversiones públicas en la red particular de enseñanza media (Banco Mundial, 1989).

De todas formas queda claro que las propuestas actuales de políticas educativas presentan la histórica cuestión de *público* versus *privado* desde un ángulo totalmente nuevo. Muchos sostienen, inclusive, que el antiguo conflicto ha dejado de existir, pues ambas modalidades pueden, de forma autónoma, pero controladas por los usuarios (consumidores) y supervisadas por el Estado, cumplir la urgente tarea de educar bien a la nueva generación. Tedesco, por ejemplo, afirma que la discusión de la dinamización del sistema escolar no depende más del carácter privado o estatal de los establecimientos, sino de los estilos de gestión que caracterizan a ambos sectores.

La realidad de los países en vías de desarrollo muestra que el servicio estatal es el único capaz de llegar a los sectores pobres ... Pero esa misma experiencia demuestra también que la forma como el Estado enfrenta el desafío de ofrecer este servicio es ineficiente y excluyente. A su vez el sector privado, que posee una dinámica de gestión que le permite ser eficiente, creativo y flexible, se ocupa apenas de los sectores sociales más favorecidos (Tedesco, 1991, p. 40).

Ante esta situación existen dos formas diferentes de encarar el problema definiendo estrategias para: 1) introducir democracia en el sector privado (con subsidios a las escuelas particulares) y 2) dinamizar la oferta privada en el sector público, principalmente a través de la descentralización y de la autonomía de cada unidad escolar (Tedesco, 1991).

El cuadro que hemos presentado nos sugiere que, en la fase actual de debates sobre políticas educativas, sería útil realizar un estudio focalizando dos establecimientos de enseñanza secundaria –uno público y otro particular– frecuentados en el turno de la noche por alumnos trabajadores. Esta preferencia se justifica por el hecho de que, en Brasil, la mayoría de las matrículas en la secundaria se refieren a cursos nocturnos. La tabla 1 muestra lo que significa la enseñanza nocturna en el estado de San Pablo, el más rico del país.

Tabla 1
Matrículas en la enseñanza media en San Pablo (1994)

| Tipo de escuela | Número de matrículas | % sobre el total de alumnos de enseñanza media |
|------------------------------|----------------------|--|
| <i>Escuelas Estatales</i> | | |
| Cursos medios diurnos | 316,814 | 21.30 |
| Cursos medios nocturnos | 872,006 | 58.60 |
| <i>Escuelas Municipales</i> | | |
| Cursos medios diurnos | 5,952 | 0.40 |
| Cursos medios nocturnos | 22,407 | 1.50 |
| <i>Escuelas Particulares</i> | | |
| Cursos medios diurnos | 179,439 | 12.05 |
| Cursos medios nocturnos | 91,611 | 6.15 |
| <i>Total genera</i> | 1,488,229 | 100.0 |

Fuente: Secretaria da Educação SP/ATPCE/CIE/ETIE/1994.

La investigación

La investigación, estructurada como "estudio de caso", analizó dos escuelas por medio de entrevistas con profesores, administradores, padres y alumnos. Los estudiantes respondieron además un cuestionario.¹ Se observó también la interacción de los diversos agentes escolares en los intervalos de clase, en los recreos y en reuniones docentes. En la escuela pública fue posible observar la actuación de los profesores durante las clases. El periodo de observación fue de tres meses en la escuela pública y de dos en la particular.

A través de este procedimiento fue posible obtener una gran cantidad de datos que, al ser analizados, nos permitieron constatar, entre otras cosas, lo siguiente:

- 1) El costo por alumno en la escuela pública es de aproximadamente 300 dólares anuales.
- 2) Los alumnos de la escuela particular estudiada pagan el equivalente a 90 dólares por mes además de la matrícula, lo que representa mil 170 dólares al año. Esta suma es baja comparada con el valor cobrado por las mejores escuelas particulares diurnas. No obstante, permite una inversión superior a 300 dólares, además de un buen margen de ganancia.
- 3) A pesar de haber alumnos trabajadores en ambas escuelas, su perfil es diferente: los de la pública son más jóvenes y provienen de familias cuyo poder adquisitivo no permitiría pagar la mensualidad de una escuela particular (considerada barata). Los alumnos de la particular son mayores, están mejor encaminados profesionalmente y el ingreso familiar es más elevado.
- 4) La elección de la escuela particular se debe, principalmente, al hecho de ofrecer profesionalización (cursos de procesamiento de datos, contabilidad y administración). El hecho de estar mejor organizada que la pública también influyó la decisión de los alumnos. En la región no existen escuelas públicas que ofrezcan cursos nocturnos profesionalizantes, apenas académicos.
- 5) Los profesores de las materias de educación general de la escuela particular son oriundos de la pública. Están plenamente calificados para dar clases en áreas específicas y reciben sueldos tres veces más altos que los docentes de la escuela estatal. Un tercio de los profesores de la escuela pública no tienen capacitación adecuada.

6) La escuela pública está ubicada en un barrio periférico y violento. Durante el periodo de realización de este estudio varios jóvenes fueron asesinados. La escuela se organiza principalmente en torno de la seguridad de profesores y alumnos. No existen escuelas particulares en esa región.

7) La escuela particular está situada en una región central y el ambiente psicosocial no refleja el miedo que contamina el cotidiano de la pública. Su organización gira en torno a la necesidad de mantener al alumno en la escuela.

8) Los profesores de materias técnicas de la escuela particular no siempre poseen la capacitación adecuada pero son, en general, profesionales que trabajan como técnicos en empresas durante el día. En la opinión de los docentes, la escuela no ofrece el material necesario para la correcta profesionalización de los alumnos.

9) Ni la escuela pública ni la particular poseen un proyecto escolar integrado. En ambos casos queda a criterio del docente qué y cómo enseñar. La falta de planificación integrada y de una supervisión pedagógica actuante es menos grave en la escuela particular, debido a la mayor capacitación de los profesores.

10) En la escuela pública el buen profesor es aquél que logra mantener la disciplina a cualquier precio. El resultado del proceso de enseñanza no es prioritario.

11) La escuela particular considera buen profesor al que logra que los alumnos no presenten quejas a la administración. Esta actitud puede llevarlo a facilitar el proceso de evaluación para obtener la aceptación de los alumnos.

12) Para mantener a los alumnos la escuela particular no trata de mejorar la calidad de la enseñanza, sino que recurre a estrategias de *marketing*. Pero, como paga sueldos más altos que la escuela pública, acaba atrayendo mejores profesores que, debido a su trabajo absolutamente individual, crean una imagen no deteriorada de la particular.

13) Las declaraciones de profesores y alumnos de la escuela pública registran el desacuerdo con la interrupción de una experiencia que había sido puesta en práctica por la Secretaría de Educación que, al valorizar la iniciativa de la escuela y el trabajo de los docentes (en una época en la que los sueldos eran más dignos), permitió el desarrollo de un proyecto integrado y productivo (con disminución de la deserción y repetición).

En síntesis, el mosaico de datos cuantitativos, declaraciones e informaciones que hemos recopilado indica que el deterioro de la escuela estatal no es su destino inexorable. La determinación política y bases técnicas y materiales adecuados ya propiciaron momentos de recuperación de la calidad de la enseñanza y de la dimensión pública de la escuela. Por otro lado, el dinamismo constantemente elogiado de la iniciativa privada aún no se ha mostrado eficiente ante la población carente de recursos, que se apega a valores que no encuentran espacio en el ideario dominante de la cultura escolar y que, muchas veces, ve con incredulidad la posibilidad de inserción social a través de la escuela. La escuela privada en Brasil, incluso cuando va dirigida a alumnos trabajadores, se ocupa de una clientela diferenciada, mejor situada económicamente y con motivación y valores más próximos a los de la clase media. Sin embargo, en ese contexto, no se ha encontrado ningún tipo de estrategia específica de la escuela particular en relación con la calidad de la enseñanza.

Es necesario enfatizar, además, que al examinar más de cerca el sistema chileno, éste deja de ser un ejemplo del éxito de la iniciativa privada en la educación de los estratos populares. Los ya mencionados estudios de Espínola (1990, 1992) nos llevan a esta conclusión. También el análisis de Crouch (1995), al que nos referimos anteriormente, permite cuestionar los criterios estrictamente económicos en la evaluación de la eficiencia de los sistemas escolares, pues se torna evidente que la reducción de costos es más importante que la disminución de los puntajes

promedio referentes al rendimiento escolar registrados después de la implantación de la privatización en Chile.

La situación que aquí delineamos parece advertir que la gestión privada de la enseñanza, reconocidamente eficaz para los estratos medios de la población, no ha demostrado la misma eficiencia cuando se abre a los alumnos más pobres. Dicho de otra manera, aún no existen evidencias empíricas sólidas que justifiquen, en América Latina, el abandono de los privilegios de la esfera estatal en beneficio de las políticas de privatización.

Nota

¹ Para más datos sobre la investigación, ver Zibas, 1995.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (1989). *Issues In Brazilian Secondary Education*, (mimeo), Report núm. 7723 BR Latin American and Caribbean Regional Office.

Casassus, Juan (1993). Modernidade educativa e modernização educacional. *Cadernos de Pesquisa*, San Pablo, núm. 87, p. 5-12.

Crouch, Luis A. (1995). *La Educación Secundaria en Europa y América Latina: Reformas y Perspectivas de Futuro*. Seminario Internacional. Cuenca, España, 20-22 de junio, (mimeo).

Espínola, Viola H. (1990). "La descentralización del sistema educativo y el problema de la calidad de la educación básica subvencionada", en Franco, M. Laura P.B., Zibas, Dagmar (org.). *Final de Século: desafios da educação na América Latina*. San Pablo: Cortez, p. 73-94.

Espínola, Viola H. (1992). *Descentralization of the Education System and the Introduction of the Market Rules in the Regulation of Schooling: The case of Chile*. Documento de discusión, Santiago: CIDE.

Mello, Guimar Namó (1990). *Social democracia e educação*. San Pablo: Cortez.

Tedesco, J. C. (1991). Algunos aspectos da privatização da educação na América Latina. *Estudos Avançados*, San Pablo, vol. 5, núm. 12, p. 23-55.

Vianna, Heraldo M. (1991). Avaliação do rendimento escolar de alunos da 3a. série do 2º grau: subsídios para uma discussão. *Estudos em Avaliação Educacional*, San Pablo, núm 3, p. 71-102.

Zibas, Dagmar M. L. (1995). *A escola pública e a escola privada diante das propostas de modernização do ensino médio*. Tesis de doctorado, Universidad de San Pablo. San Pablo.