

# EL APORTE DE LAS ESCUELAS PRIVADAS A LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE, ¿QUÉ DICE LA EVIDENCIA?

CRISTIÁN BELLEI

## **Contexto: escuelas privadas para proveer educación pública en Chile**

La búsqueda de soluciones para abordar los graves problemas de calidad y equidad de la educación pública ha posicionado a la educación privada como una interesante alternativa de políticas en Chile y en un número creciente de países. Los argumentos a favor de introducir o incrementar la participación de agentes privados en la provisión de educación financiada por el Estado son, en efecto, atractivos. Por una parte, se piensa que las escuelas privadas son más efectivas que las escuelas públicas. Esto porque, al estar liberadas de muchas de las “amarras” (principalmente burocráticas, pero también políticas) que ahogarían a las escuelas públicas y al tener una orientación más clara hacia la satisfacción de sus usuarios, las escuelas privadas tendrían mejores capacidades de gestión en general y de innovación en particular. Por otra parte, la existencia de alternativas privadas podría tener también un efecto positivo en las escuelas públicas, en la medida que éstas, enfrentadas a la competencia por estudiantes, o reaccionan mejorando el servicio que prestan o desaparecen por falta de alumnos. En este caso, la dinámica virtuosa de competencia entre escuelas mejoraría el sistema escolar en su conjunto.

En las últimas décadas Chile ha estado –de hecho– apostando fuertemente por las escuelas privadas. En 2005, prácticamente la mitad (47%) de los estudiantes chilenos que asistía a establecimientos financiados por el Estado se educaba en escuelas o liceos particulares subvencionados; modalidad que en la Región Metropolitana representaba la mayoría (61%) de la matrícula. Esta tremenda relevancia de las escuelas privadas en la provisión de educación financiada por el Estado es un fenómeno relativamente reciente en nuestro país. En 1981, un 15% de los estudiantes chilenos asistía a escuelas particulares subvencionadas, cinco años después, en 1986, esta proporción había aumentado a un 31%; complementariamente, en el mismo período la proporción de alumnos que estudiaba en establecimientos públicos cayó desde un 78% a un 63%. En los años siguientes este proceso de aumento de la participación del sector particular subvencionado perdió su fuerza y no retomaría un ritmo acelerado sino hasta la creación del sistema de finan-

ciamiento compartido. Así, en la década siguiente a la implementación de este sistema se provocó un aumento explosivo de establecimientos particulares subvencionados, pasando de 2.637 en 1994 a 4.274 en 2004. En el mismo período los establecimientos municipales disminuyeron de 6.243 a 6.095.

La pregunta entonces es: ¿aprenden más los alumnos chilenos en las escuelas privadas?, ¿han mejorado los resultados de aprendizaje de nuestro sistema escolar como consecuencia de esta mayor participación de escuelas privadas en la provisión de educación pública? Revisemos la evidencia.

### **Escuelas privadas, escuelas públicas, ¿cuáles son más efectivas?**

La comunidad académica ha trabajado intensivamente sobre esta pregunta (ver referencias), sin embargo, tal como se discute detalladamente en un reciente meta-análisis de esta línea de investigación (Bellei, 2005), problemas de disponibilidad de información e importantes discrepancias metodológicas entre los estudios, han limitado la validez de las respuestas obtenidas.

La más severa limitación –para la cual los estudios disponibles no cuentan con una solución satisfactoria– es el sesgo de selección que afecta la comparabilidad entre los estudiantes que asisten a escuelas municipales y particulares subvencionadas. Las fuentes de este sesgo son múltiples: la diferente distribución geográfico-social de ambos tipos de escuelas, sus distintos procedimientos de admisión y expulsión de alumnos, así como la autoselección de las familias expresada en su elección de escuelas a las que postular. Todo ello hace que ambas poblaciones escolares difieran significativamente entre sí en características altamente relevantes para el logro escolar. Los investigadores, conscientes de este sesgo, han tratado de corregirlo analizando –mediante diferentes técnicas estadísticas– información sobre las características de las familias, los alumnos y las escuelas. Lo que sabemos a este respecto es que el sesgo aludido favorece –en promedio– a las escuelas particulares (es decir, la diferencia de resultados que beneficia a las escuelas privadas disminuye al corregir el sesgo) y que dichos procedimientos no logran eliminar completamente el sesgo, pues existen importantes características de las escuelas, las familias y sobre todo los alumnos, sobre las que no se tiene información (e.g. las capacidades y motivación de los estudiantes).

Las investigaciones también difieren en otros importantes aspectos, como por ejemplo, las variables de control utilizadas, la forma de operacionalizar dichas variables (e.g. el nivel de medición y la unidad de análisis pertinente) y los procedimientos de análisis empleados. Los resultados obtenidos dependen sensiblemente de las decisiones metodológicas adoptadas por uno u otro investigador, al punto que –analizando los mismos resultados escolares y aplicando diferentes criterios metodológicos, todos ellos presentes en la literatura científica sobre esta materia– se puede concluir que las escuelas privadas son más efectivas, que no existe diferencias entre ambos tipos de escuela, o que las municipales son más efectivas (Bellei, 2005).

Es decir, la evidencia disponible no permite afirmar que –en promedio– las escuelas privadas subvencionadas sean más efectivas que las escuelas municipales; más aun, dado que los resultados tienden a estar sesgados a favor de las escuelas particulares, es posible que éstas sean menos efectivas que las municipales. Con todo, de existir una diferencia ●●●

promedio a favor de uno u otro tipo de escuelas, las mejores estimaciones disponibles indican que ésta sería de magnitudes extremadamente pequeñas (aproximadamente 3 puntos SIMCE), irrelevantes para la política educativa.

### **Efectos sistémicos de la introducción de escuelas privadas**

Independiente de lo anterior, una mayor oferta privada, al aumentar la competencia por calidad entre las escuelas, podría haber mejorado los resultados de aprendizaje del sistema escolar como un todo. Lamentablemente esta hipótesis ha recibido mucho menos atención por parte de los investigadores, de forma que se cuenta con pocos estudios para evaluarla.

Las investigaciones que han abordado esta pregunta han adolecido también de severas limitaciones de información (especialmente la poca disponibilidad de datos históricos) y se han encontrado con problemas metodológicos de no fácil solución. La principal dificultad radica en el hecho de que el nivel de oferta de escuelas privadas no varía aleatoriamente entre –por ejemplo– comunas, sino que se asocia con características de la población escolar que tienden a favorecer mejores resultados escolares (e.g. mayor nivel socioeconómico de las familias, mayor disposición a pagar, mayor concentración poblacional, mejores medios de transporte).

A pesar de lo anterior, es posible extraer dos conclusiones generales a este respecto. Primero, que el efecto positivo de la competencia o no ha existido o ha sido de magnitudes muy pequeñas. Por ejemplo, la mejor estimación disponible indica que pasar de un 29% a un 52.4% de proporción de matrícula en establecimientos privados en un municipio urbano (es decir, un aumento de proporciones considerables), elevaría el promedio SIMCE de Matemáticas de esa comuna en sólo 5 puntos; el alza en Lenguaje sería aun menor (Auguste y Valenzuela, 2004). Segundo, que el aumento de la matrícula privada ha aumentado la inequidad de resultados y la segmentación socioeducativa al interior de las comunas, perjudicando a las escuelas municipales.

### **Consideraciones para la discusión de políticas educativas**

¿Por qué el significativo aumento de educación privada en Chile no produjo el anunciado mejoramiento de los resultados de aprendizaje de los alumnos? Ciertamente, éste es un terreno de enorme debate, donde la falta de evidencia empírica se mezcla con una fuerte carga ideológica. Concluyo este artículo resumiendo las que me parece son las hipótesis más sólidas.

Tal como lo expresa el Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006, especialmente pp. 43 a 48), la dinámica virtuosa de mejoramiento no se ha producido porque muchos de los elementos de la cadena causal que sustentaban esta propuesta no se han verificado. Primero, la oferta privada no tiende a abrirse donde las escuelas públicas son de más mala calidad, que es donde el sistema requeriría con más urgencia un cambio. Segundo, dada la facilidad con que se puede comenzar a operar en este “mercado” y recibir recursos públicos para ello, no existen garantías de que los nuevos proveedores sean de mejor calidad que los existentes, a quienes ellos aspiran a reemplazar. Tercero, aunque algunas escuelas pierden matrícula, el cierre de escuelas por baja calidad casi no existe, lo que además mantiene en el tiempo un sistema crónicamente desfinanciado (situación que afecta no sólo a escuelas de bajos resultados). Cuarto, las familias utilizan variados criterios (muchos de ellos prácticos) para elegir la escuela para sus hijos, no sólo ni principalmente la calidad educacional del establecimiento. Quinto, el hecho que las escuelas (especialmente privadas) puedan a su vez ellas elegir a las familias

y los alumnos con que quieren trabajar, disminuye la competencia real a nivel local, pues la oferta se segmenta y las escuelas tienden a competir por atraer los estudiantes con mayor potencial, en lugar de intentar mejorar su productividad. Sexto, los efectos negativos sobre la equidad y la segmentación socioeducativa pueden haber bajado la calidad o dificultado el mejoramiento de una fracción importante de establecimientos. Séptimo, aun cuando las presiones de la competencia se tradujeran en una voluntad de mejoramiento a nivel de las escuelas y liceos, esto no implica que las capacidades para mejorar se encuentren a dicho nivel o se puedan desarrollar espontáneamente. En los establecimientos municipales, dicha posibilidad de mejoramiento depende además de la voluntad política, las capacidades y los recursos de sus respectivos municipios, los que –sabemos– son en muchos casos limitados.

Si esta línea de interpretación es correcta, ello implica que el aumento de la calidad y equidad educativas en Chile requiere un rediseño de la institucionalidad de la educación financiada con recursos del estado y una especial preocupación por la generación de capacidades profesionales de mejoramiento a la base del sistema.

Cristián Bellei es Académico de la Universidad de Chile, Programa de Investigación en Educación.

## Referencias

- Aedo, Cristian (1997). "Organización industrial de la prestación de servicios sociales". Working Paper Series R-302, Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Aedo, Cristian y Osvaldo Larrañaga (1994). "Sistemas de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena". Washington D.C.: Inter-American Development Bank, IADB.
- Auguste, Sebastián y Valenzuela, Juan Pablo (2004), "Do Students Benefit from School Competition? The Chilean Experience", Tesis de Grado University of Michigan.
- Bellei, Cristian (2005). "The Private-Public School Controversy: The Case of Chile". PEPG 05-13, Program on Education Policy and Governance, Harvard University.
- Bravo, David, Dante Contreras, y Claudia Sanhueza (1999). "Rendimiento Educativo, Desigualdad, y Brecha de Desempeño Privado Público: Chile 1982-1997". Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Carnoy, Martin y McEwan, Patrick (2000). "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System". Educational Evaluation and Policy Analysis Vol. 22(3), 213-239.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). Informe de Avance, 29 de Septiembre 2006. [www.consejoeducacion.cl](http://www.consejoeducacion.cl)
- Gallego, Francisco (2002). "Competencia y Resultados Educativos. Teoría y Evidencia para Chile". Cuadernos de Economía Vol. 39(118), 309-352.
- Gallego, Francisco (2004). "School Choice, Incentives, and Academic Outcomes: Evidence from Chile". MIT mimeo.
- Gauri, Varum. (1998). School Choice in Chile. Two decades of educational reform. Pittsburgh University Press.
- Hsieh, Chang-Tai y Mighel Urquiola (2003). "When Schools Compete: How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program". National Bureau of Economic Research. Working Paper 1008.
- McEwan Patrick (2001). "The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System". Education Economics Vol. 9(2), 103-128.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (2003). "Equity and Educational Performance". Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (1999). "Schools Performance and Choice. The Chilean Experience". The Journal of Human Resources XXXV(2), 392-417.
- Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera, y Carolina Ostoic (2004). "A Hierarchical Model for Studying Equity and Achievement in the Chilean School Choice System". Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Redondo, Jesús, Carlos Descouvières y Karina Rojas (2004). Equidad y calidad de la educación chilena. Santiago: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile
- Rodríguez, Jorge (1988). "School achievement and decentralization policy: the Chilean case". ILADES, Santiago Chile.
- Sapelli, Claudio (2003). "The Chilean Voucher System: some new results and research challenges". Cuadernos de Economía Vol. 40(121), 530-538.
- Sapelli, Claudio y Bernardita Vial (2002). "The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System". Cuadernos de Economía Vol. 39(118), 423-454.
- Vegas, Emiliana (2002). "School Choice, Student Performance, and Teacher and School Characteristics: The Chilean Case". World Bank Policy Research Working Paper 2833, April 2002.