



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

**N° 12**

## **Un Estudio sobre Principios y Prácticas de los Vouchers Educativos**

**Edwin G. West \***

OCTUBRE 1998.-

\* Edwin G. West es profesor de economía (emérito) de Carleton University, Ottawa.

Este estudio fué originalmente publicado en Research Observer 12:1.(2/1997).

La traducción al español fue realizada por Maritza Blajtrach Roldán.



## UN ESTUDIO DEL PRINCIPIO Y LA PRACTICA DE LOS VOUCHERS EDUCACIONALES

Edwin G. West

Se habla de un sistema de bonos (vouchers) educacionales cuando los gobiernos otorgan a las familias pagos que les permiten matricular a sus hijos en escuelas públicas o privadas de su elección. Estos pagos, financiados a través de los impuestos, pueden ser efectuados directamente a los padres o indirectamente a las escuelas seleccionadas; su objetivo es aumentar las posibilidades de elección de los padres, fomentar la competencia entre las escuelas y permitir a las familias de bajos ingresos el acceso a las escuelas privadas. Algunos de sus detractores argumentan que los vouchers destruirán el sistema público, aumentarán la pobreza y fomentarán la segregación. Otros temen que las escuelas independientes que reciben vouchers quedarán sujetas a una regulación encubierta.

El principal objetivo de este artículo es analizar el reciente surgimiento de sistemas de vouchers como un fenómeno interesante por derecho propio. La evidencia resumida se relaciona con los sistemas de vouchers que se están aplicando en veinte países, provincias y estados. El típico sistema de vouchers en que “los fondos siguen al niño”, en el cual los gobiernos subsidian a las “escuelas de elección” en estricta proporción al número de alumnos matriculados, parece constituir la forma favorita. Este tipo de voucher ha sido adoptado por países en desarrollo, como Bangladesh, Belice, Chile, Colombia, Guatemala y Lesotho, como asimismo por países industrializados tales como Polonia, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos. Gran parte de la experiencia registrada con estos programas constituye un aporte a los ya antiguos debates teóricos acerca de la conveniencia de los sistemas de vouchers.

En su sentido más amplio, un voucher educacional financiado a través de los impuestos es un pago efectuado por el gobierno a una escuela elegida por el padre del niño que está siendo educado; el voucher financia toda o la mayor parte de la matrícula cobrada. El sistema introduce la competencia entre las escuelas públicas, por una parte, y entre las escuelas públicas y privadas, por la otra, y permite que las escuelas ofrezcan diferentes paquetes educacionales para satisfacer las diferentes preferencias de los padres.

Los sistemas de vouchers analizados en este trabajo son aplicables hasta el nivel de la educación secundaria y se financian a través de los ingresos tributarios (para un análisis de los vouchers en la educación superior y los sistemas de vouchers con financiamiento privado, véase West, 1996). En primer lugar, sin embargo, es importante comprender el fundamento de la intervención básica que requiere que los contribuyentes financien la educación.

### **Los argumentos en favor de la intervención estatal**

En economía, las tres razones más citadas en favor de la intervención estatal en la educación son proteger al niño contra los padres negligentes, internalizar las “externalidades” beneficiosas y asegurar la igualdad de oportunidades. En general, se considera que las leyes de educación obligatoria satisfacen el primer argumento a favor de la intervención estatal. El argumento relativo a las externalidades, para ser completamente persuasivo, requiere el apoyo de evidencia en el sentido de que las externalidades realmente existen y son positivas en el margen, es decir, que existen personas que no pertenecen a la unidad familiar que están dispuestas a pagar por unidades adicionales de educación por encima de lo que los padres comprarían. En ausencia de una evidencia formal o sistemática, la mayoría de los escritos simplemente asumen, de manera explícita o implícita, que efectivamente existen beneficios marginales externos positivos.

El tercer argumento en favor de la intervención - la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades - refleja la preocupación acerca de los problemas de distribución en un sistema meramente basado en el financiamiento privado. Los padres más ricos probablemente gastarán más que los padres más pobres en educar a sus hijos, tal como gastan más en automóviles, vivienda y vestuario. La visión de que las oportunidades que los niños tengan en la vida no deben depender de la riqueza de sus padres o de circunstancias fortuitas de la comunidad en la cual viven es ampliamente aceptada. La perspectiva de una movilidad ascendente, de asegurar que nuestros hijos tendrán un mejor nivel de vida, ha sido la piedra angular del apoyo político al sistema de educación pública en el pasado.

Este argumento en favor de la intervención apoyado en la idea de la "igualdad" se basa en el supuesto de que los gobiernos son las entidades que están mejor preparadas para proveer los servicios apropiados. Sin embargo, un sistema público que confina a los niños a las escuelas que se encuentran más cerca de sus hogares o los obliga a asistir a escuelas dentro de zonas administrativas realmente pueden reducir la movilidad. Y, en aquellos casos en que la calidad de la educación pública es mejor en las zonas de clase media que en otras zonas, es obvio que se bloquea la movilidad ascendente. En otras palabras, suele ocurrir que el sistema público restringe las opciones de un niño, obligándolo a asistir a una escuela de inferior calidad cuando una escuela de calidad superior se encuentra físicamente fuera del alcance. Uno de los argumentos en favor de los vouchers es que permiten a las familias traspasar estos obstáculos, lo que realmente contribuye a la igualdad de oportunidades.

### **Los argumentos en favor de los sistemas de vouchers**

El propósito de todos los planes de vouchers - proporcionar a las familias el máximo grado de elección en un sistema escolar descentralizado y

competitivo - abarca cuatro principios: el derecho a elección del consumidor, el desarrollo personal, el fomento de la competencia y la igualdad de oportunidades. El derecho a elección del consumidor, en el área de la educación, es equivalente al derecho a elección de los padres: los padres eligen las escuelas para sus hijos en virtud de su autoridad como padres y, por lo tanto, en un sentido fundamental, son los verdaderos consumidores de la educación. En un plan de vouchers, el gobierno sirve a los consumidores de la educación - los padres - en lugar de a los proveedores de la educación, que son las escuelas.

El segundo principio, el del desarrollo personal, se basa en la convicción de que las personas desean construir sus propios destinos. La oportunidad de elegir y decidir estimula el interés, la participación, el entusiasmo y la dedicación. Muchos programas gubernamentales - por ejemplo, los programas de seguridad social, de bienestar, de salud y de crédito fiscal para educación - subsidian en forma directa a los beneficiarios a través del financiamiento de servicios entre los cuales pueden elegir. Los beneficiarios del sistema de seguridad social, por ejemplo, pueden gastar sus cheques de la manera que escojan. El propósito de los vouchers educacionales es extender este principio a la educación.

El tercer principio, el estímulo a la competencia, es aplicable en este caso debido a que las escuelas públicas generalmente constituyen monopolios. El objetivo de los vouchers es desafiarlas a competir - entre sí y con las escuelas privadas - a través de una reducción de los costos, un aumento de la calidad y la introducción de una innovación dinámica.

El cuarto principio en el cual se fundan los argumentos en favor de los vouchers - el objetivo de la igualdad de oportunidades - es una consecuencia lógica de los otros tres y se expresa en el objetivo de aumentar el acceso a las escuelas privadas. Este objetivo se encuentra incorpora-

do particularmente en aquellos esquemas de vouchers “selectivos” u orientados a un segmento específico, que ofrecen a las familias de bajos ingresos un mayor acceso a las escuelas privadas, esquemas que han sido recomendados por Oakland (1994) y Becker (1995). Oakland concluye que es conveniente una redistribución del suministro de servicios sociales a nivel general, pero sugiere que la redistribución se logra de mejor manera extendiendo el sistema de bienestar de tal modo de proporcionar a los pobres vouchers para servicios gubernamentales selectivos, tales como la educación. Esto es preferible al sistema usual a través del cual los niveles más altos del gobierno proporcionan a los niveles más bajos subvenciones que varían de acuerdo a los niveles de riqueza e ingreso locales. Si bien las consideraciones fiscales son un factor en la recomendación de Becker, argumenta en favor de un sistema orientado a un segmento específico principalmente “debido a que el cuarto inferior o algo así de la población es el que más necesita una mejor educación” (pág.11). Cita estudios que no sólo demuestran el rendimiento superior de las escuelas privadas en comparación con las escuelas públicas en Estados Unidos, sino que también muestran que “los estudiantes en situación desventajosa tienden a aprovechar de mejor manera su asistencia a las escuelas privadas”. Este hecho, observa, no debe sorprender “a la luz de las mayores elecciones que se encuentran a disposición de los estudiantes de clase media y ricos” (pág.12).

Los estudios que comparan el rendimiento de las escuelas públicas con el de las escuelas privadas en los países en desarrollo generalmente parecen ser coincidentes con aquéllos de los Estados Unidos. Por ejemplo, el análisis hecho por Lockheed y Jiménez (1994) de las escuelas secundarias privadas y públicas en cinco países en desarrollo reveló que las escuelas privadas tienen una ventaja significativa tanto en el rendimiento de los alumnos como en los costos unitarios.

## **Diferentes aplicaciones del principio de los vouchers**

En la mayoría de los sistemas de vouchers financiados a través de los impuestos, la educación es obligatoria hasta una edad legal de egreso de la escuela, pero los padres tienen la libertad de elegir entre proveedores alternativos del servicio obligatorio. En comparación con una rebaja de impuestos ligada a la educación, los vouchers ayudan incluso a quienes pagan poco a través de impuestos directos.

Con el sistema de vouchers, los niños no son asignados a escuelas por zonas de asistencia ni algún otro criterio del sistema escolar. Por el contrario, los vouchers permiten a los padres seleccionar una escuela para sus hijos entre cualquier escuela elegible que participa en el programa, ya sea pública o privada. Según la aplicación más común del principio de los vouchers, conocida como sistema en que “los fondos siguen al niño”, el financiamiento gubernamental se entrega directamente a la escuela elegida por el padre. Debido a que no se cuenta con ningún otro subsidio gubernamental directo, cada escuela se encuentra en competencia con cualquier otra escuela por obtener a los alumnos. Las escuelas buenas atraen a muchos alumnos, recuperan muchos vouchers y prosperan. Las escuelas de inferior calidad, evitadas por los padres, se ven estimuladas a mejorar o deben cerrar.

En la práctica, los sistemas de vouchers financiados a través de los impuestos están sujetos a muchas formas de regulación diferentes. Pueden incluir la inspección gubernamental a las escuelas que reciben los vouchers. También pueden operar sólo bajo la condición de que los profesores tengan una licencia del gobierno. Los vouchers pueden estar a disposición de todas las familias o sólo para las familias de bajos ingresos. El valor de los vouchers también puede variar en función inversa a los ingresos, de manera tal que las familias más pobres reciban vouchers por un mayor valor que aquéllos reci-

bidos por las familias más ricas. Una variante del esquema en que los fondos siguen al niño es un sistema de “cheques” entregados a cada padre, cobrables sólo por las escuelas debidamente designadas, las que luego devuelven sus cheques a la autoridad gubernamental pertinente y reciben el valor en efectivo, el que a su vez utilizan para pagar gastos tales como los sueldos del personal. El valor de estos cheques podría ser igual o algo inferior al gasto gubernamental por alumno en las escuelas públicas. Finalmente, los vouchers pueden proporcionar acceso a las escuelas privadas solamente, a las escuelas públicas (gubernamentales) solamente o tanto a las escuelas públicas como a las escuelas privadas.

#### *Los vouchers selectivos*

Los vouchers selectivos pueden estar restringidos a las familias que reciben menos de un nivel de ingresos determinado. Dichos vouchers pueden por supuesto encontrarse fuera del contexto de la educación. Se los ha utilizado para vivienda, salud y - quizás el mejor ejemplo para estos efectos - alimentación, de acuerdo con el programa de estampillas de alimentos del gobierno federal norteamericano. El gobierno federal utiliza una prueba de ingresos para determinar la elegibilidad para obtener estampillas para alimentos. Los beneficiarios utilizan las estampillas en lugar de efectivo para comprar mercadería. Los almacenes devuelven luego las estampillas al gobierno federal y reciben efectivo a cambio. Este método es similar a la versión tipo “cheques” de los vouchers educacionales descrita anteriormente. Sin embargo, mientras que las operaciones de mercado negro amenazan seriamente el sistema de estampillas para alimentos, el voucher escolar evita en gran medida este problema, debido a que es muy difícil transferir (vender) los derechos a la educación obtenidos.

Los vouchers selectivos pueden distribuirse tanto en base al género como al ingreso. Por ejemplo, en Bangladesh, los vouchers se entre-

gan exclusivamente a las mujeres en los grados sexto a décimo.

#### *Matrícula abierta y escuelas con escritura de constitución*

A veces se sostiene que los objetivos de los vouchers pueden obtenerse exclusivamente al interior del sector público. Este argumento involucra el llamado “sistema de matrícula abierta”, según el cual la familia puede escoger escuelas públicas a lo largo de áreas geográficas amplias. En la práctica, sin embargo, el hecho de que se produzca un número desproporcionado de solicitudes de matrícula en una escuela popular lleva a los administradores a declararla completa. Por lo tanto, las escuelas no populares no se ven enfrentadas a los fuertes costos derivados del hecho de no estar ocupando toda su capacidad y generalmente siguen sobreviviendo en este ambiente de débil competencia.

Otro esquema posiblemente interesante es el fenómeno relativamente nuevo de las escuelas con escritura de constitución. Estas son instituciones descentralizadas y relativamente autónomas que operan bajo contrato o escritura de constitución con una entidad pública autorizada. Si una escuela con escritura de constitución no atrae y mantiene a sus alumnos, queda fuera del negocio y se anula su escritura de constitución.

Debido a que el gobierno subsidia a las escuelas con escritura de constitución en función directa de su número de alumnos, el principio del voucher está por lo menos parcialmente respetado, debido a que “los fondos siguen al niño”; para que el principio sea cabalmente respetado, las escuelas privadas también tendrían que ser elegibles para recibir los subsidios. Sin embargo, la escuela con escritura de constitución constituye una cierta alternativa a la escuela pública única ubicada en la zona de administración a la cual el niño o la niña es asignado o asignada usualmente. En las áreas urbanas, además, los padres pueden tener la posibilidad de elegir entre dife-

rentes escuelas con escritura de constitución. En West (1996), se entregan mayores detalles de estas instituciones en Estados Unidos y Europa.

### **Sistemas de vouchers en operación**

En el Cuadro 1 se resumen los sistemas de vouchers para la educación primaria y secundaria que se implementaron en veinte países, estados o provincias en todo el mundo en la década del noventa. En general, estos sistemas de vouchers corresponden al tipo en que los fondos siguen al niño, en el cual los gobiernos subsidian a las escuelas en estricta proporción al número de alumnos matriculados.

Por problemas de espacio no podemos profundizar en cada país que aparece en el Cuadro 1. Por lo tanto, se han seleccionado cinco países con respecto a los cuales se entrega un breve comentario; como estudios de casos pueden arrojar luces con respecto a los argumentos en favor y en contra de los vouchers que se analizan en la siguiente sección. Los países son Chile, Colombia, Puerto Rico, Estados Unidos (Milwaukee) y el Reino Unido.

Cuadro 1. Los vouchers educacionales: un estudio de la educación primaria y secundaria en varios países				
<b>País</b>	<b>Población considerada</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Normas y prácticas</b>	<b>Valor monetario del voucher por alumno</b>
Bangladesh	Mujeres de 6°-10° grado	Localidades seleccionadas	Escuelas públicas o privadas; se requiere un nivel mínimo de asistencia y progreso	Desde US\$12 en 6° grado a US\$36,25 en 10° grado
Belice	Alumnos que asisten a la educación básica y secundaria	75% de los alumnos de primaria, 50% de los alumnos de secundaria	Fuerte asociación del gobierno con las iglesias	No disponible
Canadá:	Familias que eligen las escuelas independientes	Escuelas privadas religiosas y seculares	Las escuelas que reciben vouchers deben tener una antigüedad mínima de 3 años	30% de los costos de la escuela pública por alumno; US\$500 en 1978
• Provincia de Columbia Británica				
Canadá:	Familias que eligen las escuelas independientes	Principalmente, escuelas secundarias privadas	Inspección pública; los profesores deben tener las mismas calificaciones que en las escuelas públicas; el mismo currículum	60% de los costos de la educación pública (80% para las escuelas “de interés público”)
• Provincia de Quebec				
Canadá:	Familias que eligen las escuelas independientes	Escuelas privadas	Inspección pública; los profesores deben tener las mismas calificaciones que en las escuelas públicas; el mismo currículum	Subsidios per cápita en equivalencia a jornada completa
• Provincia de Saskatchewan				
Canadá:	Familias que eligen las escuelas independientes	Escuelas privadas	Currículum, calificaciones de los profesores, número de alumnos matriculados	55% del costo per cápita de la escuela pública
• Provincia de Alberta				
Colombia	Alumnos de bajos ingresos	Escuelas privadas	Currículum, calificaciones de los profesores, requisitos de idioma	50% del costo de la escuela pública
Chile	Alumnos de bajos ingresos que asisten a la educación básica y secundaria (subsidio escolar)	Opera en 216 municipalidades; los vouchers pueden ser usados en las escuelas privadas Más de un tercio del total de alumnos matriculados	La participación en el programa es renovable si el rendimiento del alumno es satisfactorio Las escuelas beneficiarias también pueden cobrar algún tipo de matrícula	US\$143 al año  Valor promedio en 1991: 4.359 pesos

<b>Cuadro 1.</b> <i>(continuación)</i>				
<b>País</b>	<b>Población considerada</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Normas y prácticas</b>	<b>Valor monetario del voucher por alumno</b>
Estados Unidos (1)	Alumnos de bajos ingresos en Milwaukee, Wisconsin; máximo 1.500 alumnos	Escuelas privadas no sectarias	Las escuelas participantes deben limitar a los alumnos con derecho a vouchers al 65% del alumnado	US\$2.900 al año (1994)
Estados Unidos (2)	Alumnos de bajos ingresos del Distrito Escolar de Cleveland City (K a 3 <sup>er</sup> ), 11.864 alumnos en el actual esquema piloto	Escuelas públicas y privadas desde K-3 <sup>er</sup> hasta 8 <sup>o</sup> grado; se incluyen las escuelas religiosas	Los vouchers corresponden a cheques pagaderos a los padres de los alumnos "becados"	Basado en la matrícula cobrada por las escuelas privadas elegidas; normalmente alrededor de US\$3.000 por alumno
Guatemala	Comunidades rurales seleccionadas con niños de 7 a 14 años	330 comunidades; 30.000 niños	Se requiere una asistencia mínima	Aproximadamente US\$65 al año
Japón	Niños de más de 15 años (no cubiertos por las leyes de educación obligatoria)	Escuelas secundarias públicas y privadas	Las escuelas privadas deben presentar sus estados financieros a la fundación para la promoción de las escuelas privadas	40% del costo de las escuelas secundarias privadas es cubierto por el gobierno
Lesotho	Alumnos que asisten a la educación básica y secundaria	La mayoría de las escuelas	El gobierno capacita y designa a los profesores; fuerte asociación con las iglesias	No disponible
Holanda	Niños sujetos a la educación obligatoria	Todas las áreas municipales	Financiamiento del estado a las escuelas para cada religión que demuestren demanda local; también, financiamiento del estado a las escuelas privadas seculares	Las escuelas públicas y privadas reciben exactamente el mismo tipo de financiamiento
Nueva Zelandia	Todos los niños en edad escolar	Todas las escuelas públicas; escuelas independientes seleccionadas	Sistema de matrícula abierta en un sector público descentralizado; la autonomía de las escuelas se refuerza a través de juntas locales elegidas por los padres	Los subsidios para sueldos de los profesores a las escuelas independientes ascienden al 20% en 1993 con intenciones expresas de aumentarlo finalmente al 50%

<b>Cuadro 1.</b> (continuación)				
<b>País</b>	<b>Población considerada</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Normas y prácticas</b>	<b>Valor monetario del voucher por alumno</b>
Polonia	Las familias asociadas a una de las 36 organizaciones patrocinadoras, incluida la Universidad de Varsovia	Escuelas privadas, principalmente no sectarias	Se requiere la aprobación del gobierno para abrir escuelas independientes; en la práctica, se permite una amplia variedad de currículos	Nivel de subsidio per cápita equivalente al 50% del gasto
Puerto Rico (hasta 1995)	Familias con niños en edad escolar y un ingreso inferior a US\$18,000	Escuelas públicas y privadas	Uso de un mecanismo de rifa cuando la demanda de vouchers excede la oferta	US\$1.500
Reino Unido	Alumnos de bajos ingresos con capacidades sobre el promedio	“Cupos con asistencia” sólo en las escuelas privadas	Las escuelas participantes deben ser aprobadas por el Departamento de Educación	US\$3.500 (aprox.) al año en promedio (1992)
Suecia	Los niños sujetos a la educación obligatoria	Todas las áreas municipales	Las escuelas deben seguir el currículum nacional; supervisión por parte de la Asamblea Nacional de Educación	Al menos el 85% del costo por alumno en las escuelas municipales

*Fuente:* Chile - Winkler y Rounds (1993); Matte y Sancho (1993). Suecia, Nueva Zelanda, Holanda - OCDE (1994). Japón - Lynn (1986). U.S.A., Milwaukee - McGroarty (1994). Puerto Rico - The Heritage Foundation (1995). Reino Unido - Departamento de Educación (1992); Banco Mundial (1995); Flew (1995). Polonia - Glenn (1995). Canadá - Easton (1988). Bangladesh, Belice, Lesotho, Colombia, Guatemala - Programa Nacional de Auto-Administración para el Desarrollo Educativo (PRONADE) (octubre de 1996).

## **Chile**

En Chile después de la introducción de la educación particular subvencionada (a través de vouchers) en 1980, el número de alumnos que asistían a escuelas privadas aumentó considerablemente. En 1988, las escuelas privadas cubrían el 30,4% de la población de las escuelas básicas (comparado con el 14% en 1980) y el 40,8% del total de alumnos matriculados en las escuelas secundarias (comparado con el 15,9% en 1980).

Las reformas chilenas fueron descritas por el gobierno como un paso hacia la descentralización. Las escuelas públicas fueron transferidas a las municipalidades y una nueva ley de subsidios contempló la asignación de recursos en base a un sistema de pago “por alumno” e iguales condiciones para las escuelas particulares como para los municipales. Entre 1982 y 1984 se llevó a cabo un “examen de rendimiento escolar” llamado Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) que sólo tuvo una duración de dos años y que enfrentó varias dificultades políticas. En 1988, se puso en práctica el denominado Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Esta prueba nacional indicó que la calidad de la educación era significativamente más alta en los establecimientos educacionales privados subsidiados que en las escuelas municipales (con excepción de un grupo). Las reformas fueron seguidas por un aumento en el número promedio de años de escolaridad entre la población chilena, incluidos los grupos de menores ingresos.

La recesión económica provocó algunos problemas en los últimos años, específicamente una reducción del valor real de los vouchers, pero, para compensar esto parcialmente, las nuevas escuelas privadas han estado autorizadas, desde 1993, a cobrar matrícula por sus servicios. Esta disposición permite a los padres pagar en forma voluntaria sumas adicionales a su escuela con el objetivo de intentar mantener o aumentar la calidad educacional. Las escuelas municipales primarias (básicas) no están autorizadas a cobrar matrícula.

## **Colombia**

En 1992 se introdujo un sistema de vouchers y en 1994 éste estaba siendo aplicado en 216 municipalidades, atendiendo a 90.807 alumnos de bajos ingresos en 1.789 escuelas. Los vouchers, con un valor de aproximadamente US\$143 en promedio, se otorgaban a los alumnos que ingresaban al sexto grado. Un análisis temprano del programa confirmó que, como se pretendía, los vouchers estaban siendo asignados exclusivamente a las familias pobres.

El sistema de vouchers se introdujo principalmente como una manera de responder a la escasez de vacantes en las escuelas secundarias públicas de Colombia, donde el 40% de las escuelas secundarias son privadas. Los vouchers ayudan a los alumnos pobres a obtener acceso a las escuelas privadas; simultáneamente, los vouchers benefician a las escuelas públicas secundarias porque reducen la sobrepoblación de alumnos.

La experiencia colombiana recuerda a la de Vermont en Estados Unidos, donde aproximadamente el 95% de las 246 comunidades del estado no tienen escuelas secundarias públicas. Las comunidades escogen pagar matrícula para que sus alumnos asistan ya sea a escuelas secundarias privadas o a escuelas secundarias públicas en otro pueblo. Este programa se ha estado aplicando durante más de un siglo “para permitir que las comunidades pequeñas y geográficamente distantes del estado entreguen educación secundaria a los alumnos sin incurrir en el gasto de construir sus propias escuelas públicas” (Walberg y Bast, 1993, pág.109).

## **Puerto Rico**

El gobernador de Puerto Rico, Pedro Rosello, firmó un plan de vouchers que fue aprobado como ley en Septiembre de 1993, el cual estaba limitado a las familias con un ingreso inferior a un nivel determinado. Los vouchers, por un valor de US\$1.500, son utilizables entre

las escuelas públicas como asimismo de una escuela privada a una escuela pública y de una escuela pública a una escuela privada; también se incluyeron las escuelas religiosas.

La evidencia preliminar parece refutar las predicciones de los detractores en el sentido de que un programa de vouchers destruiría el sistema de educación pública. De los 1.809 vouchers otorgados en el otoño de 1993, 1.181 fueron utilizados por los alumnos para transferirse desde una escuela pública a otra, 317 para pasar de una escuela privada a una escuela pública y 311 para cambiarse de una escuela pública a una escuela privada.

Luego de la oposición y litigio por parte de las asociaciones gremiales de profesores, las que argumentaban que no era constitucional emplear los vouchers en las escuelas afiliadas a religiones, la Corte Suprema de Puerto Rico dictaminó (5-2) el 30 de noviembre de 1994 que el programa de becas que permitía a los alumnos de bajos ingresos asistir a la escuela de su elección violaba la constitución de Puerto Rico. Sin embargo, la corte permitió que el programa continuara hasta el final del año escolar (1995). Entretanto, el gobernador Rosello y otras personas que apoyaban el sistema han prometido buscar una manera de continuar con el programa.

### *Milwaukee*

Uno de los ejemplos más sorprendentes de un sistema de vouchers exitoso para los pobres se puede encontrar en Milwaukee, Wisconsin, en Estados Unidos. Este plan, que fue impulsado en gran medida por el representante del partido demócrata "Polly" Williams en 1990, originalmente permitió que hasta 1.000 estudiantes de bajos ingresos utilizaran fondos estatales (US\$2.967 para el año escolar 1994-95; el monto se ajusta anualmente) para asistir a una escuela privada no sectaria de su elección.

El programa de Milwaukee comenzó a

operar en 1990 con 300 niños, utilizando vouchers en seis escuelas privadas. Cinco años más tarde (1995), 832 alumnos asistieron a una de once escuelas privadas participantes. Diversos grupos de establecimientos educacionales, incluida la Asociación de Juntas Escolares del Estado y el Congreso de Padres y Profesores de Wisconsin, Inc., se han opuesto al plan de Milwaukee. Esta oposición ha influido probablemente en las restricciones administrativas que se han acumulado recientemente. Así, en 1994, el poder legislativo estatal aplicó un techo al programa, equivalente al 1,5% de la población de 100.000 niños en edad escolar de Milwaukee o 1.500 alumnos. Las escuelas privadas que participan en el programa deben limitar los alumnos con vouchers al 49% de su alumnado, lo que restringe el número de cupos disponibles. Desde el comienzo del programa, la falta de espacio ha implicado que sean más los estudiantes rechazados que los aceptados en el programa. En consecuencia, los cupos se asignan mediante un mecanismo de rifa (McGroaty, 1994).

El esquema de Milwaukee, si bien es de tamaño reducido, merece ser considerado, debido a que es la única fuente de evidencia concreta acerca de los efectos de los vouchers en Estados Unidos. Los comentarios relativos al desempeño del programa se han basado en los informes anuales del profesor John F. Witte, el examinador externo seleccionado por el estado. Sus primeros informes llevaron a algunos críticos a argumentar que las escuelas participantes adolecían de un exceso de abandono (deserción) y que las pruebas de rendimiento estaban sesgadas, debido a que las madres de las familias que utilizaban los vouchers exhibían una tasa promedio de egreso de la escuela secundaria mayor que las madres de los alumnos que no utilizaban vouchers. Estos argumentos fueron más tarde refutados por McGroaty (1994).

Aquellos resultados de las evaluaciones de Witte que son inequívocamente positivos, por otra parte, rebaten tres de los temores o predicciones populares acerca del programa de

vouchers, analizados en mayor detalle en la siguiente sección. El primero es la sospecha de que los vouchers ayudarán a personas que no son pobres y que, por lo tanto, necesitan menos de la ayuda. La evidencia de Witte muestra, por el contrario, que las “familias con derecho a elección” se encuentran entre las más pobres de las pobres. Su ingreso promedio en 1994 fue de US\$ 11.625, lo que equivale a la mitad del nivel de ingreso de la familia promedio con hijos en las escuelas públicas de Milwaukee.

El segundo temor comúnmente expresado es que los vouchers conducirán a escuelas segregadas y antisociales. La evidencia proporcionada por Witte muestra, por el contrario, que el programa de Milwaukee fomenta la diversidad y que ninguna de las escuelas participantes ha enseñado una supremacía o separación cultural. “El alumnado de las escuelas participantes [con vouchers] varía desde las escuelas constituidas casi enteramente por una minoría racial, las escuelas racialmente integradas y las escuelas que han utilizado el programa de Elección para diversificar su alumnado, casi totalmente constituido por alumnos blancos” (Witte y otros, 1995, pág.15).

El tercer temor - el hecho de que las escuelas que utilizan vouchers van a dejar fuera a la “crema” del alumnado - se ve refutado por el descubrimiento de Witte de que “el programa está ofreciendo oportunidades para una alternativa de escuela privada a las familias pobres cuyos hijos no estaban obteniendo resultados satisfactorios en la escuela. Esta es una consecuencia positiva del programa” (Witte y otros, 1995, pág.16).

Otras conclusiones positivas de los informes de Witte incluyen el descubrimiento de un alto grado de participación de los padres, una vez que se encuentran dentro del sistema, y de un alto grado de satisfacción de los padres con el programa, en particular, en el sentido de que el programa aumenta el aprendizaje y la disciplina. “Las personas consultadas concordaron casi unáni-

memente en que el programa debe continuar” (Witte y otros, 1995, pág. 17).

El argumento en favor de los vouchers también se basa en la supuesta necesidad de debilitar el monopolio de las escuelas públicas o, en otras palabras, de fomentar la competencia. Sin embargo, cuando se introduce la competencia, aquellos proveedores que inicialmente perdían o esperaban perder clientes tienen que actuar, en defensa propia, de manera tal de aumentar la calidad de sus servicios. Si aplicamos esto a nuestro contexto educacional, cinco años de desarrollo del plan de Milwaukee representan un tiempo más que suficiente para que las escuelas públicas amenazadas hayan mejorado bajo la presión de la nueva competencia de las escuelas con vouchers. Y, en la medida en que se puede dar algún crédito a los vouchers por haber inducido los mejoramientos en las pruebas de rendimiento que de hecho se han producido entre los años 1990-96 (en las escuelas públicas y en las escuelas privadas), el descubrimiento de que actualmente no existe una diferencia en el aumento del rendimiento entre las escuelas públicas y las escuelas con vouchers (con derecho a elección) no implica inequívocamente que los vouchers hayan fracasado en aumentar la eficiencia.

El futuro de los vouchers en Estados Unidos se verá influido obviamente no sólo por los informes anuales oficiales, sino también por las evaluaciones y respuestas de los padres. El hecho de que la demanda por cupos con vouchers en Milwaukee actualmente excede ampliamente la oferta podría estar ya presionando a los políticos a permitir que sean más las familias que puedan participar.

### ***Reino Unido***

En 1981, se estableció en el Reino Unido el Esquema de Cupos con Asistencia con el fin de proporcionar oportunidades a los alumnos capaces, pero pobres. Según el esquema que se aplica hoy día, los padres de bajos ingresos pueden

obtener asistencia para los gastos de matrícula en escuelas independientes si estas escuelas han sido aprobadas por el Departamento de Educación y Ciencia.

En 1995, aproximadamente 29.800 alumnos estaban utilizando estos vouchers selectivos en 294 escuelas independientes especificadas en Inglaterra (existe un sistema separado para Escocia). Cerca de 5.000 nuevos alumnos ingresan al programa cada año, principalmente de edades de once o trece años.

La experiencia inglesa plantea dos interrogantes que tienen implicaciones para el debate general acerca de los vouchers, las que se analizan en la siguiente sección. En primer lugar, ¿por qué, en vista del deseo expreso del gobierno de estimular la competencia y la “disciplina de mercado”, el método de Cupos con Asistencia se encuentra tan limitado en cuanto a cobertura (véase Departamento de Educación del Reino Unido, 1992)? En segundo lugar, ¿por qué están limitados los cupos principalmente a los alumnos capaces que exhiben un potencial de alto rendimiento académico, en circunstancias de que dichos alumnos pueden esperar durante su vida un ingreso más alto que el promedio independientemente de que participen o no en el programa de Cupos con Asistencia? El contraste con el voucher selectivo de Milwaukee, en cuyo caso los alumnos de bajos ingresos designados para asistencia no han mostrado resultados satisfactorios en la escuela, es sorprendente.

El principio de los vouchers también ha sido extendido en el Reino Unido a la continuación de la educación y (en un futuro) a la escuela preescolar. Recientemente, se han vuelto a establecer los colegios que ofrecen niveles de educación más altos (similares a los colegios comunitarios de Estados Unidos) como instituciones autónomas independientes de sus gobiernos locales anteriores. Un nuevo sistema de “contratos de aprendizaje” - efectivamente, contratos individuales entre un colegio y un alumno, especi-

cando las calificaciones precisas que se busca obtener - permite que el financiamiento gubernamental siga al alumno hacia el colegio de su elección. A nivel preescolar, el Departamento de Educación declaró en 1995 que tenía la intención de otorgar a todos los niños de cuatro años el libre acceso a educación preescolar de buena calidad tanto privada como pública (Banco Mundial, 1995, pág. 41). Actualmente, la iniciativa ha estado limitada a dos esquemas piloto en East Anglia. Sin embargo, el plan será extendido a todos los niños de cuatro años en abril de 1997 (The Economist, 1996).

### **El actual debate acerca de los vouchers**

A medida que el argumento en favor de la elección de los padres y la competencia ha ganado popularidad, la crítica de quienes se oponen a los vouchers ha aumentado en intensidad. El debate se ha centrado en los posibles efectos de los vouchers sobre los beneficios públicos ligados a la educación; las posibilidades de daño a la calidad de las escuelas públicas, por una parte, o a la identidad y autonomía de las escuelas privadas, por otra parte; su impacto, de haberlo, sobre la pobreza; el tema de las ganancias imprevistas para la clase media; y el posible efecto de un sistema de vouchers sobre los gastos administrativos del gobierno.

#### *Los vouchers y el mercado*

Algunas personas visualizan los vouchers principalmente en términos de un mercado libre que los vouchers fomentarían. Luego, lo ven como un buen ejemplo del “hombre económico”, que sacrifica el bienestar social por su búsqueda egoísta de una ganancia material individual. Sin embargo, los economistas han abandonado hace mucho tiempo las hipótesis estrechas acerca del interés personal. Como observara Becker (1993, pág. 385-6): “El comportamiento es guiado por un conjunto de valores y preferencias mucho más rico. [Mi] análisis da por sentado que los individuos maximizan el bienestar

*como lo conciben*, ya sea que se trate de personas egoístas, altruistas, leales, rencorosas o masoquistas.” Un ejemplo pertinente se encuentra en las objeciones hechas por los miembros de la Asociación Educacional Cívica Polaca a fines de 1980 al sistema escolar nacional heredado del fracasado régimen comunista. Su posición era que querían maximizar el bienestar como *ellos* como individuos lo veían, como un cambio bienvenido de una situación en la que el bienestar estaba definido e impuesto por autoridades totalitarias o burocracias altamente centralizadas. El tipo de institución que pedían eran escuelas privadas o independientes no estatales (incluidas las religiosas) (Glenn, 1995, pág. 127).

Un argumento relacionado con lo anterior, planteado por los detractores de los vouchers, es que el libre mercado conduciría a una discriminación en base a la raza o la discapacidad. Krashinsky (1986) sostiene que los vouchers podrían conducir a una segregación racial. La respuesta usual en este punto es la cita de las conclusiones de Coleman (1990) en el sentido de que la segregación es, de hecho, mayor en las escuelas públicas que en las escuelas privadas. Shanker y Rosenberg (1992) sugieren en el mismo sentido que Krashinsky que las escuelas que tienen fines de lucro rechazarían a los alumnos difíciles de educar en un sistema de vouchers. Lieberman (1991a) descubrió, por el contrario, que el mayor grupo norteamericano de escuelas con fines de lucro atiende a alumnos discapacitados. Blum (1985), por su parte, proporciona evidencia de que las escuelas privadas urbanas mantienen un mayor nivel de disciplina que las escuelas públicas.

Otro argumento común en contra de los vouchers es que no se puede esperar que los padres hagan elecciones sensatas para sus hijos (Bridge, 1978; Carnegie Foundation, 1992; Levin, 1991; Wells y Crain, 1992). Otros responden que los padres necesitan simplemente alguna experiencia inicial (que anteriormente se les negara) en lo que respecta a hacer elecciones y con

ello se volverán más aptos en esta área. Una segunda respuesta es que, en una democracia, cualquier impedimento serio a la toma de decisiones por parte de los padres también se reflejará en las urnas cuando éstos elijan los representantes políticos que tomarán las decisiones en el área de la educación. Una tercera respuesta consiste en citar estudios empíricos que demuestran que padres que sólo tienen un nivel modesto de educación pueden tomar elecciones racionales para sus hijos (Fossey, 1994).

Murnane (1983) plantea otra preocupación: que los vouchers (o los créditos fiscales) para educación pueden introducir prácticas fraudulentas y establece una analogía con las estampillas para alimentos que se utilizan en Estados Unidos. Observa que la experiencia en dicho país muestra que personas inescrupulosas solicitan beneficios en nombre de personas ficticias. Schmidt (1995) señala que ya han surgido en el sistema de escuelas públicas graves problemas de fraude y deshonestidad. Aun más, y para reiterar, el voucher escolar evita en gran medida el problema del mercado negro, porque es difícil transferir los derechos a la educación.

#### *Comparación de los beneficios públicos y privados de la educación*

Generalmente se acepta que la educación de un niño entrega no sólo beneficios privados a la familia (principalmente por aumentar las perspectivas de ingresos), sino también beneficios públicos (externalidades positivas). Estos últimos incluyen la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y la consecución de valores comunes (Krashinsky, 1986). El modelo económico que apoya este argumento es el de la “oferta conjunta”. Un ejemplo clásico es la producción de lana: la lana no puede producirse sin producir simultáneamente carne y viceversa. Además, un cambio de una raza de oveja a otra puede mejorar la producción de lana a costa de la carne o viceversa. Del mismo modo, siguiendo el argumento, el costo de un mayor número de

beneficios públicos o de mejores beneficios públicos resultantes de la educación se refleja en un menor número de beneficios privados o en peores beneficios privados, lo que introduce un interesante problema de compensaciones. Los beneficios públicos son muy diferentes de los privados. Así, el hecho de que los ciudadanos educados induzcan la existencia de una sociedad ordenada constituye un ejemplo de beneficio público. En contraste, el aumento del ingreso esperado durante la vida que los alumnos obtienen como resultado de la educación es un ejemplo de un beneficio meramente privado.

Algunos economistas objetan la libre elección de la escolaridad a través de un sistema de vouchers, debido a que piensan que las familias no compensarán los beneficios privados con beneficios públicos, sino que asignarán sus gastos exclusivamente sobre la base de sus beneficios privados. En otras palabras, la valoración que las demás personas de la sociedad asignan a la educación de los niños de una persona se verá reducida y los beneficios públicos se verán desmedrados en relación con los beneficios privados, lo que se conoce muy bien como el “problema del bien público”.

Los defensores de este punto de vista, tales como Krashinsky (1986) y Levin (1991), sostienen que las escuelas públicas tienen la capacidad singular de producir los “valores comunes” anteriormente mencionados. Sin embargo, este argumento está siendo rebatido actualmente. Cohn (1979), por ejemplo, observa que, en la práctica, las escuelas públicas norteamericanas han resistido exitosamente los intentos de homogeneizar sus procedimientos, de manera que “un estudiante de un distrito escolar puede recibir un conjunto de valores comunes completamente diferente del que recibe un alumno de otro distrito escolar” (pág. 262). Sin embargo, la creencia de que las escuelas públicas poseen una ventaja absoluta en la producción de beneficios de “bien público” sigue estando fuertemente arraigada entre los expertos en educación como también entre algu-

nos economistas.

Las escuelas privadas son las productoras directas de externalidades (Hettich, 1969) y también las generan *en forma indirecta* (West, 1991). En general, existe consenso en que las escuelas privadas son más eficientes en la producción de beneficios privados, a través de una enseñanza más eficaz de las materias básicas, tales como la alfabetización. Esto se debe en parte a que las escuelas públicas son monopolios, en tanto que las escuelas privadas exhiben un mejor rendimiento debido a que están sujetas a competencia. Pero la alfabetización es también un beneficio público, una condición necesaria para comunicar valores comunes y promover el desarrollo económico. Esta asistencia indirecta por parte de la escolaridad privada a la producción de dichos beneficios públicos es al menos tan importante como la producción directa.

Krashinsky (1986) se centra en aquello que llama los costos de transacción, tales como los costos de comunicación en la obtención de los beneficios públicos de la educación. Su posición es que estos costos son demasiado altos para que el gobierno los contrate a proveedores privados, alegando que los beneficios públicos “son muy sutiles” (p. 155). Aun si esto fuera verdad, las familias consumidoras de beneficios privados derivados de la educación podrían también sostener, teniendo en mente la diversidad de aspiraciones culturales, que la calidad de la educación que buscan es tan inarticulable que los costos de transacción derivados de la delegación de la tarea a los gobiernos son prohibitivos. En cualquier caso, un gobierno central aún enfrenta costos de transacción similares en su tarea de impartir instrucciones a miles de distritos escolares, los que, a su vez, enfrentan costos aun mayores en la supervisión de decenas de miles de escuelas públicas.

El argumento del bien público, según lo emplea Krashinsky, contiene una grave debilidad teórica. El ejemplo clásico de un bien

público es el del pescador que necesita un faro. Aun cuando todos los pescadores de un área dada podrían beneficiarse del rayo de luz generado, cada uno de ellos esconderá sus verdaderas preferencias y esperará que los otros lo provean. Sin embargo, debido a que cada pescador pensará de la misma manera y tratará de obtener el beneficio sin tener que pagarlo, el faro nunca será construido. Debido a que no existe ningún mecanismo paralelo al usual sistema de mercado que conduzca a la revelación de las preferencias sinceras (verdaderas), se argumenta, tenemos un caso de “fracaso del mercado”. En el contexto de la educación, las preferencias que no se revelan son aquellas de los “vecinos”, quienes valoran la educación por razones diferentes. La hipótesis de Krashinsky es que el problema se resuelve a través de la intervención del gobierno. Sin embargo, presume, de manera injustificada, que el gobierno está en pleno conocimiento de las preferencias pertinentes de cada uno de los vecinos. Y, aun cuando el gobierno consultara a cada persona en particular, cada uno de los vecinos no tendría ningún otro incentivo para revelar sus verdaderas preferencias al gobierno más que el que tendría en el mercado convencional. Por lo tanto, el fracaso del gobierno es equivalente al fracaso del mercado.

#### *Possible daño al sistema de escuelas públicas*

Las asociaciones gremiales de profesores y administradores de las escuelas públicas frecuentemente sostienen que un sistema de vouchers destruirá el sistema de escuelas públicas. Krashinsky (1986), por ejemplo, sostiene que los padres de clase media y clase alta abandonarán el sistema público en favor de las escuelas privadas, que discriminan en diversas formas en contra de los postulantes pobres, discapacitados o pertenecientes a minorías. Los pobres quedarán en escuelas públicas inadecuadas, con poco financiamiento y en decadencia. Sin embargo, este argumento se basa en la hipótesis cuestionable de que el sistema público se negará a adaptarse frente a la competencia por parte de las escuelas privadas (Wilkinson, 1994). Holmes (1988)

sostiene que “no existe ninguna razón para que las escuelas de las ciudades interiores del futuro, donde se cuente con alternativas [mediante vouchers], sean peores de las existentes en el momento en que no hay elección”. Además, el miedo de Krashinsky de que los padres de ingresos medios abandonen el sistema de escuelas públicas con la ayuda de los vouchers no tiene ningún fundamento en aquellos casos en que los vouchers se asignen exclusivamente a las familias de bajos ingresos, como ocurre hoy día en países tan diferentes como Bangladesh, Chile, Colombia, Puerto Rico, el Reino Unido y Estados Unidos. Según la mayoría de los informes, dichos sistemas están mejorando la condición de los pobres en relación con el resto de la sociedad.

#### *Los vouchers y la reducción de la pobreza*

El supuesto implícito de Krashinsky es que el sistema de escuelas públicas beneficia a los pobres de mejor manera que cualquier otra alternativa. Sin embargo, las familias de bajos ingresos están segregadas desde el punto de vista de su residencia y sus niños son asignados generalmente a las escuelas que se encuentran más cerca de sus hogares. Si desean escoger una escuela pública mejor en un área de clase media, deben comprar una casa allí y los precios de las viviendas usualmente superan sus medios. Por el contrario, las familias de clase media pueden cambiarse con mayor facilidad, debido a que se encuentran menos restringidas por el aspecto financiero. El resultado es que el suministro público de educación se vuelve heterogéneo, siendo el pobre, en promedio, quien recibe la peor calidad. Los vouchers ayudarían a eliminar las barreras a la movilidad.

Friedman y Friedman (1980) insisten en que ellos también están en favor de reducir la pobreza y promover la igualdad de oportunidades, pero argumentan que en ambas áreas, el sistema de vouchers mejorará indefectiblemente la situación. Sostienen que la libertad, la igualdad de oportunidades y la reducción de la pobre-

za son objetivos complementarios y no competitivos del sistema de vouchers. Su principal argumento es que las familias de menores ingresos, atrapadas en escuelas de ghettos de las grandes ciudades, serían las mayores beneficiadas con los vouchers. “¿Es posible encontrar una diferencia de calidad tan grande entre los supermercados disponibles a los diferentes grupos económicos como las que se encuentran entre las escuelas?” preguntan. “Los vouchers prácticamente no mejorarán la calidad de las escuelas públicas disponibles a los ricos; mejorarán moderadamente la calidad de las escuelas disponibles a la clase media y mejorarán enormemente la calidad disponible a las clases de bajos ingresos” (p. 169).

#### *Beneficios imprevistos para la clase media*

Algunos detractores de los vouchers se centran en lo que llaman los beneficios imprevistos inequitativos para las familias (usualmente de buena situación) que habitualmente adquieren educación privada. En otras palabras, los costos para los gobiernos aumentarían si los vouchers (o créditos fiscales) se extienden a clientes ricos de las escuelas privadas que ahora no reciben financiamiento gubernamental (Gemello y Osman, 1983). Seldon (1986) señala, sin embargo, que los costos *totales* para el gobierno podrían bajar dependiendo del valor del voucher en proporción a los costos per cápita de las escuelas públicas. Según Friedman (en Seldon, 1986, pág. 20) se producirían ahorros fiscales, si el valor de los vouchers fuera equivalente al 75% de los costos de las escuelas públicas. El razonamiento es que las economías obtenidas por quienes se cambian de las escuelas públicas a las escuelas privadas, que ahora costarían al gobierno un 25% menos que antes, compensarían el costo de los beneficios imprevistos para los usuarios acostumbrados a las escuelas privadas. (Evidentemente, debido a que un sólido argumento planteado por quienes apoyan el sistema de vouchers es que las escuelas privadas pueden entregar educación a un costo

más bajo que las escuelas públicas, su argumento se ve más coherente si solicitan vouchers por valores de menos del 100% de los costos promedio por alumno en las escuelas públicas.)

El problema de los beneficios imprevistos también podría ser manejado vinculando los vouchers a los impuestos. Sin embargo, los sistemas de vouchers selectivos, restringidos a las familias de bajos ingresos, serían aun más eficaces; en efecto, estos vouchers selectivos impedirían automáticamente que las familias de altos ingresos que ahora eligen las escuelas privadas obtengan provecho de los beneficios imprevistos.

#### *Amenazas de tipo regulatorio para la identidad de las escuelas privadas*

Una posible desventaja de los vouchers ha sido sugerida recientemente por quienes creen firmemente en la filosofía de la libertad y quisieran ver más competencia en el sistema escolar, pero temen que los sistemas de vouchers amenacen seriamente la autonomía de las escuelas independientes. Actualmente, el defensor más coherente e influyente de este punto de vista en Estados Unidos es Sheldon Richman (1994). Según él: “Es probable que antes de que las escuelas puedan aceptar los vouchers, se les solicite cumplir con una serie de estándares que en poco tiempo harían casi imposible distinguir las escuelas privadas de las escuelas públicas” (pág. 83). Las iniciativas tendientes a la implementación de sistemas de vouchers que insistieran en que no hubiera ningún tipo de regulación no tendrían ninguna posibilidad de ser aceptadas, según Richman, debido a que “tal como la oposición señalaría inevitablemente, el plan de vouchers parecería autorizar la asignación de dinero “público” a instituciones no responsables ante las “autoridades públicas” (pág. 84). En este mismo sentido, Gary North (1993) sostiene: “Existirán pautas federales que operarán en cada una de las escuelas que utilicen vouchers, políticas de igualdad de oportunidades

y sistemas de cuotas de todo tipo, políticas de contratación y despido de los docentes y alumnados mixtos desde el punto de vista racial y religioso. Habrá todo un batallón de burócratas federales, sin mencionar a los burócratas estatales, que supervisarán cada una de las escuelas 'privadas' (p. 149).

Friedman (1993) siempre ha separado tres niveles de problemas: en primer lugar, si la escolaridad debe ser obligatoria; en segundo lugar, si debe ser financiada en forma privada o por el gobierno; y, en tercer lugar, de qué manera debe ser organizada. Su posición ha sido que, cualquiera que sea el punto de vista que uno tenga acerca de los dos primeros problemas, un esquema de vouchers produciría una organización mejor y más eficaz que la actual, es decir, los vouchers continúan siendo una alternativa superior a un sistema de escuelas administradas y financiadas por el gobierno. Al igual que North y Richman, Friedman también ve beneficios en la eliminación final de la obligatoriedad y el financiamiento gubernamental, pero le preocupa mucho el problema de la manera en que esto se podría llevar a cabo. En su opinión, los vouchers siguen siendo una medida de transición práctica.

En lo que respecta a la amenaza de una intervención reguladora de las escuelas privadas por parte del gobierno, Henderson (1993) señala que estas instituciones no están obligadas a aceptar los vouchers con todas sus condiciones. Otros argumentan también que los beneficiarios de los vouchers pueden hacer campaña y harán campaña ante su gobierno en contra de una regulación estricta. Lieberman (1991a), por su parte, argumenta que la causa más probable de un aumento de la regulación serán las objeciones políticas al hecho de que se otorgue financiamiento tanto a las escuelas públicas como a las escuelas privadas, pero sólo se regulen estrictamente las primeras. En consecuencia, según observa Lieberman, quienes apoyan los vouchers deben argumentar que para obtener la paridad, lo que se necesita es la reducción de la regulación de las escuelas

públicas y no un aumento de la regulación de las escuelas privadas.

### *Los costos de la implementación*

Una preocupación común acerca de los costos administrativos de la implementación de un sistema de vouchers es si la magnitud de la burocracia necesaria para supervisar el sistema en su conjunto tendrá que ampliarse significativamente. Wilkinson (1994) no ve ninguna razón para creer que los costos tales como aquéllos asociados a la supervisión de la asistencia de los alumnos y la calidad de la educación deben ser más altos en las escuelas privadas que en las escuelas públicas; la calidad de las escuelas puede ser supervisada mediante inspecciones periódicas de la misma manera que se hace en las escuelas públicas. Aun en el caso improbable de que los costos administrativos efectivamente aumentaran, dicho aumento se vería más que compensado por los ahorros derivados de la evidencia mencionada anteriormente de que la escolaridad privada generalmente cuesta menos que la pública. Los vouchers financiados a través de los impuestos en los países descritos en el Cuadro 1 generalmente tienen un valor considerablemente menor que el costo per cápita de las escuelas públicas; el plan de Milwaukee, por ejemplo, proporciona a los alumnos vouchers que cuestan alrededor de la mitad del costo de las escuelas públicas. Es altamente improbable que los costos administrativos adicionales iguallen un diferencial tan enorme. En efecto, un sólido argumento en favor de que los gobiernos utilicen vouchers es la necesidad actual de restricción presupuestaria para economizar en el área del gasto público.

### **Comentarios finales**

El principal objetivo de este artículo ha sido entregar información acerca de la teoría y la práctica de los vouchers educativos en todo el mundo y resumir de manera breve los principales argumentos planteados en los actuales debates

académicos y políticos acerca del tema. La ausencia de una evidencia real a nivel mundial obstaculizó hasta hace poco los debates; en efecto, varios escritores incluso han utilizado este hecho como un argumento para demostrar la inconveniencia de los vouchers. Sin embargo, la evidencia que está apareciendo (Cuadro 1) sugiere lo contrario, y esto puede muy bien deberse al cambio en las circunstancias.

Durante las dos últimas décadas, los gobiernos se han mostrado cada vez más renuentes o incapaces de continuar aumentando la proporción del gasto público destinada a educación. Por lo tanto, los principales esfuerzos se han concentrado en intentar obtener mejores resultados a partir de los niveles de gasto dados. El uso de vouchers con valores equivalentes a menos del 100% del costo por alumno en las escuelas públicas ya ha sido aplicado con éxito en Suecia, Milwaukee (Estados Unidos) y Polonia, y puede convertirse en una popular manera de economizar. En tanto, para los economistas, la principal función de dichas ganancias de eficiencia es la eliminación gradual de la actual estructura monopólica de la educación.

Algunos autores; como M. Lerno, han sostenido que una dificultad esencial del plan de vouchers es que, aun si se encuentra limitado a los pobres, “desvía la atención de un problema más serio: la inversión mucho mayor que las sociedades requieren hacer en los niños de bajos ingresos si desean superar los efectos de la pobreza sobre el aprendizaje”. Sin embargo, Carnoy no indica de qué manera se deberá financiar esta mayor inversión. El sistema de vouchers podría ser de ayuda, debido a que podrían obtenerse recursos considerables para su programa a través de una transferencia (por medio de los vouchers) al costo significativamente menor de la oferta educacional por parte de las escuelas privadas.

Es demasiado pronto para llegar a conclusiones generales, determinantes, sobre la eficacia de los vouchers. Sólo se incluyen veinte

países en el Cuadro y éstos muestran una amplia diversidad de esquemas. Quienes temen que las regulaciones gubernamentales asociadas a los vouchers finalmente eliminen la individualidad de las escuelas privadas insistirán en que esto aún puede ocurrir. Sin embargo, un número importante de familias están actualmente obteniendo positiva experiencia directa en el sistema de escuelas privadas a través de programas de vouchers. Este fenómeno por sí sólo podría alterar el clima político en su favor.

## Referencias

La palabra "procesado" alude a trabajos reproducidos de manera informal que no están disponibles en bibliotecas o centros de documentación.

Becker, Gary S. 1993. "The Economic Way of Looking at Behavior". Conferencia para el Nobel. *Journal of Political Economy* 101 (3, Junio): 385-409.

\_\_\_\_\_. 1995. "Human Capital and Poverty Alleviation". Documento de Trabajo HRO 52. Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.

Blum, V. C. 1985. "Private Elementary Education in the Inner City". *Phi Delta Kappan* 66(9): 645-48.

Bridge, Gary, 1978. "Information Imperfections: The Achilles Heel of Entitlement Plans". *School Review* 86(37): 504-29.

Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. 1992. *School Choice*. Princeton, N.J.

Cohn, Elchanan. 1979. *The Economics of Education*. Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company.

Coleman, James. 1990. *Equality and Achievement in Education*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Departamento de Educación del Reino Unido. 1992. *Choice and Diversity*. Londres.

Easton, Stephen T. 1988. *Education in Canada*. Vancouver, Canadá: Fraser Institute.

*Economist, The*. 1996. "Catch 'em Young". 26 de octubre, pág. 68.

Flew, Antony. 1995. *All the Right Places*. Londres: Adam Smith Institute.

Fossey Robert. 1994. "Open Enrollment in Massachusetts: Why Families Choose". *Education Evaluation and Policy Analysis* 16(3): 320-34.

Friedman, Milton. 1993. "Letter to the Editor". *Freeman* (Julio): 321.

Friedman, Milton, y Rose Friedman. 1980. *Free to Choose: A Personal Statement*. Nueva York: Harcourt, Brace, Jovanovich.

Gemello, John, y Jack Osman. 1983. "The Choice for Public and Private Education: An Economist's View". En Thomas James y Henry M. Levin, eds. *Public Dollars for Private Schools*. Filadelfia, Pa.: Temple University Press.

Glenn, Charles L. 1995. *Educational Freedom in Eastern Europe*. Washington, D.C.: CATO Institute.

Henderson, David R. 1993. "Why We Need School Choice". *Insight* 43 (10 de enero): 26-29.

Hettich, Walter. 1969. "Mixed Public and Private Financing of Education: Comment". *American Economic Review* 59 (Marzo): 210-12.

Holmes, Mark. 1988. "The Funding of Independent Schools". En James E. Lam y G. Benjamin, eds. 1988. *Public Policy and Private Education in Japan*. Londres: Macmillan.

Krashinsky, Michael. 1986. "Why Educational Vouchers May Be Bad Economics". *Teachers College Record* 88(2, Invierno): 139-151.

Levin, Henry M. 1991. "The Economics of Educational Choice". *Economics of Education Review* 10(2): 137-58.

Lieberman, Myron. 1991a. "The Case for

- Voluntary Funding of Education". Policy Study 37. The Heartland Institute, Chicago, Illinois. Procesado.
- Lieberman, Myron. 1991b. *Privatization and Education Choice*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Lockheed, Marlaine E., y Emmanuel Jimenez. 1994 "Public and Private Secondary Schools in Developing Countries". Documento de Trabajo HRO 43. Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Lynn, Robert. 1986. "The Japanese Example of Indirect Vouchers". *Economic Affairs* 6(6): 25-27.
- Matte, Patricia, y Antonio Sancho. 1993. "Primary and Secondary Education", En Cristian Larroulet, ed., *Private Solutions to Public Problems*. Santiago, Chile: Instituto Libertad y Desarrollo.
- McGroaty, Daniel. 1994. "School Choice Slandered". *The Public Interest* 117(Otoño): 32-41.
- Murnane, Richard J. 1983. "The Uncertain Consequences of Tuition Tax Credits: An Analysis of Student Achievement and Economic Incentives". En Thomas James y Henry M. Levin, eds., *Public Dollars for Private Schools*. Filadelfia, Pa.: Temple University Press.
- North, Gary. 1993. "Education Vouchers: The Double Tax". *Freeman* 43(6): 72-81.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 1994. *School: A Matter of Choice*. Paris.
- Oakland, William. 1994. "Fiscal Equity". En John E. Anderson, ed., *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*. Londres: Praeger Publishers.
- para el Desarrollo Económico (PRONADE), octubre de 1996.
- Richman, Sheldon. 1994. *Separating School and State*. Fairfax, Virginia: The Future of Freedom Foundation.
- Schmidt, Paul. 1995. "Looking the Other Way". *Education Week* 14(21): 23-27.
- Seldon, Arthur. 1986. *The Riddle of the Voucher*. Hobart Paperback 21. Londres: Institute of Economic Affairs.
- Shanker, Albert, y Brian Rosenberg. 1992. "Politics, Markets, and American Schools: A Rejoinder". En P.R. Kane, ed., *Independent Schools, Independent Thinkers*. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Tucker, Allyson M. y William F. Lauber, eds. 1995. *School Choice Programs: What's Happening in the States*. Washington, D.C.: Heritage Foundation.
- Walberg, Herbert J., y Joseph L. Bast. 1993. "School Choice: The Essential Reform". *CATO Journal* 13(1).
- Wells, A. S. y R.L. Crain. 1992. "Do Parents Choose School Quality or School Status? A Sociological Theory of Free Market Education". En P.W. Cookson, ed., *The Choice Controversy*. Newbury Park, N.Y.: Corwin Press.
- West, Edwin G. 1991. "Public Schools and Excess Burdens". *Economics of Education Review* 10 (2, Julio).
- \_\_\_\_\_ . 1996. "Education Vouchers in Practice & Principle: A World Survey" (informe completo). Disponible previa solicitud al autor a Carleton University, Department of Economics, 1125 Colonel By Drive, Ottawa K1S 5B6, Canada Procesado.





**Ve. A. Ce.**

Teléfonos: (56-2)638 5746 - (56-2)285 1837

E-mail: [ve.a.ce@bellsouth.cl](mailto:ve.a.ce@bellsouth.cl)

Santiago - Chile

---