

Vouchers escolares, un camino hacia la equidad educativa

Edgardo Zablotsky (eez@cema.edu.ar)

Universidad del CEMA

EDGARDO ZABLOTSKY OBTUVO SU PH.D. EN ECONOMÍA EN LA UNIVERSIDAD DE CHICAGO EN 1992 Y DESDE ENTONCES ES PROFESOR TITULAR DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DEL CEMA (UCEMA). ENTRE 1992 Y 2007 EJERCIÓ LA FUNCIÓN DE DIRECTOR DE LA MAESTRÍA EN FINANZAS, Y DESDE 1999 A 2007 LAS DE VICERRECTOR Y DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE FINANZAS. DESDE 2008 ES MIEMBRO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD. CONSULTOR Y CONFERENCISTA EN GESTIÓN Y PROBLEMÁTICA DE LA EDUCACIÓN EN NUESTRO PAÍS, EN LA ACTUALIDAD EJERCE NUEVAMENTE LAS FUNCIONES DE VICERRECTOR Y CENTRA SU INTERÉS EN DOS ÁREAS DE RESEARCH: FILANTROPÍA NO ASISTENCIALISTA Y LOS PROBLEMAS ASOCIADOS A LA EDUCACIÓN EN NUESTRO PAÍS.

“Eleva el nivel intelectual y moral de la juventud, ese es, en efecto, la forma más noble de la beneficencia, y el más precioso don que se puede hacerle al género humano consiste en poner a disposición de las nuevas generaciones los conocimientos elementales necesarios para el desempeño de sus tareas futuras.”

Barón Maurice de Hirsch, París, Agosto 1889¹

La educación en nuestro país no pasa por su mejor momento. Las usuales tomas de colegios secundarios; los días de clase perdidos por los habituales paros docentes; las actividades dentro de colegios de agrupaciones políticas; el éxodo de las escuelas públicas hacia instituciones privadas, aún por una franja de la población que dista de gozar de una buena posición económica; el círculo vicioso de la pobreza representado por beneficiarios de planes sociales incapaces de reincorporarse a la sociedad productiva en virtud de su déficit de capital humano, dada su falta de educación; el incremento en la criminalidad, muchas veces a manos de jóvenes que no han concluido su educación obligatoria y que tampoco trabajan; la resistencia de los sindicatos a realizar evaluaciones docentes a nivel nacional que nos permitan conocer las calificaciones de aquellas personas encargadas de educar a nuestros hijos; la indudable pérdida de prestigio de la Escuela Superior de Comercio Carlos Pellegrini y del Colegio Nacional de Buenos Aires; son tan sólo algunos de los síntomas, plagiando a Guillermo Jaim Etcheverry, de una real tragedia educativa.

¹ Kohler's Papers. Fuente: Dominique Frischer, 2004, págs. 411-412.

Sin embargo, esta visión no es compartida por el ministro de Educación. Veamos, a modo de ejemplo, una selección de 10 tweets escritos por Alberto Sileoni durante los últimos dos años:

1. 19/10/11: “Hay miles de alumnos y educadores que prueban que la educación pública argentina está viva y en movimiento”.
2. 2/8/12: “Queremos adherir al llamado de la Presidenta a luchar contra el desánimo. No es cierto que la secundaria argentina esté en una crisis perpetua”.
3. 23/8/12: “Esta es, para nosotros, una década ganada en educación... porque no puede haber educación de calidad si no es para todos”.
4. 31/10/12: “En mi exposición reivindicué el estado de la educación argentina, el camino recorrido desde 2003”.
5. 11/1/13: “El embajador Lamadrid (embajador de Cuba) dijo que la educación pública argentina es emblemática. Y la educación superior es un ejemplo en el resto de la región”.
6. 4/7/13: “Esta provincia (La Rioja) es un ejemplo de cuánto avanzó la educación durante esta década ganada: más escuelas, más días de clase, mejores salarios”.
7. 11/9/13: “No decimos que estamos en el paraíso, pero hemos reconstruido el sistema educativo y estamos construyendo un país distinto”.
8. 11/9/13: “Vamos a seguir hablando de década ganada, porque eso son, para nosotros, los 67 millones de libros que llevamos entregados”.
9. 16/9/13: “Tenemos la certeza de estar en el camino correcto, en el camino de la justicia social; con mayor inversión en todas las escuelas del país”.
10. 17/9/13: “Somos la primera generación que asume el compromiso de que todos sus hijos completen la educación secundaria”.

“Todos los problemas son problemas de educación”, nos decía Domingo F. Sarmiento. ¿Qué mejor foto para definir nuestra realidad? Al fin y al cabo, desde el crecimiento económico genuino hasta la inseguridad, sin olvidarnos, por supuesto, de la equidad distributiva; se encuentran directamente asociados a la educación.

Comencemos por el crecimiento. Robert Lucas, Premio Nobel de Economía 1995, nos enseña que el capital humano es determinante para el crecimiento de un país. Una persona más educada no sólo es más productiva sino que también incrementa la productividad del resto de los factores de producción. Un escaso nivel de capital humano genera que el capital físico sea menos productivo y, si ambos son menores que los de otro país, su nivel de ingreso también lo será. Más razonable e intuitivo, imposible.

Continuemos por la inseguridad. Un delincuente es un ser humano tan racional como Ud. o como yo. Asumiendo que no se encuentra bajo la influencia de ninguna sustancia, elige llevar a cabo su ilícita

actividad evaluando los costos y beneficios de la misma.

Años atrás probablemente Ud. haya sido asaltado en un taxi, sustraída su tarjeta bancaria y dejado luego a pié con unos pesos para retornar a su domicilio. Dicha actividad se atenuó considerablemente en virtud del corralito, el cual impuso límites a las extracciones de los cajeros automáticos. El beneficio esperado del ilícito disminuyó, al reducirse el monto factible de ser obtenido.

Pensemos en los robos de salideras bancarias. Luego del trágico asalto a una mujer embarazada en La Plata y el fuerte aumento en las medidas de seguridad, tales como el uso de mamparas frente a las cajas en los bancos y la prohibición a la utilización de celulares dentro de dichas instituciones, los eventos comenzaron a disminuir. El beneficio esperado del ilícito se redujo dada la mayor dificultad de identificar a una posible víctima y de esa forma disminuir la probabilidad de llevar a buen puerto la empresa.

Evaluemos delitos mayores, secuestros extorsivos seguidos de asesinatos, en los cuales participan menores. ¿Por qué su participación? ¿Casualidad? No, racionalidad. La pena para un menor, de ser encontrado culpable, es mucho más pequeña por lo cual es racional, desde un punto de vista delictivo, su participación, de forma tal de reducir la responsabilidad penal de los adultos frente a la probabilidad de ser detenidos, lo cual reduce el costo total esperado para el grupo de delincuentes participantes del ilícito. Menor costo, mayor beneficio, mayor probabilidad que el hecho sea consumado.

Costos y beneficios, como en cualquier otra actividad. Si queremos una sociedad con menos delincuentes necesitamos incrementar el costo esperado para los mismos de llevar a cabo su actividad, asociado a la probabilidad de aprehensión y de cumplimiento efectivo de la condena. Difícil pero no imposible, más efectivos policiales calificados y un cumplimiento riguroso de las leyes, probablemente, ya existentes.

Sin embargo, hay otro costo de mucha mayor relevancia para los delincuentes que pocas veces se toma en cuenta, pero que de lograr incrementarse reduciría considerablemente el nivel de inseguridad que afronta nuestra sociedad. ¿Cuál otro sino el costo de oportunidad para un potencial delincuente de ejercer su ilegal actividad, representado por el ingreso potencial que podría obtener realizando actividades lícitas? Clara evidencia de este hecho lo proporciona la población carcelaria. Si realizamos un relevamiento de la misma descubriremos que la amplia mayoría de los reclusos no han culminado su educación secundaria y una gran cantidad ni siquiera su educación primaria.

Si queremos incrementar el costo para un delincuente de llevar a cabo ilícitos, educación es la respuesta y, por cierto, nada novedosa. Sin ir más lejos, se le atribuye a Pitágoras haber afirmado “educad a los niños y no será preciso castigar a los hombres.” Más directo, imposible.

Centremos ahora nuestra atención en la equidad distributiva. Hace 50 años, Theodore Schultz, Premio Nobel de Economía, 1979, publicaba su seminal artículo “Inversión en Capital Humano.” En el mismo, Schultz postulaba que las diferencias de ingresos entre las personas se relacionaban con las diferencias en el acceso a la educación, la cual incrementaría sus capacidades para realizar un trabajo productivo. Como bien señala James Heckman, Premio Nobel, 2000, “Schultz fue el pionero en la introducción de

la importancia de la educación y de las habilidades adquiridas para el proceso de desarrollo.” Sin capital humano, en la sociedad del conocimiento en que nos toca vivir, ¿qué posibilidades tiene una persona para desarrollarse y progresar? Probablemente muy pocas.

Todos los problemas son problemas de educación, por ello es hora de evaluar reformas radicales. ¿Por qué entonces no aprender de otras sociedades? ¿Por qué no considerar la exitosa reforma llevada a cabo en Suecia a partir de 1992, la cual, entre otros logros, mejoró el nivel de las escuelas públicas municipales?

Suecia gasta más de su PBI en servicios sociales que cualquier otro país en el mundo. Una considerable proporción de dicho presupuesto se destina a financiar, en forma total, los diez años de educación obligatoria garantizados a todo ciudadano. Explícitamente, la Swedish Education Act establece que todos los niños deben tener igualdad de acceso a la educación, independientemente de su género, locación, o factores sociales o económicos. El programa de bonos escolares cumple con dicha premisa al otorgarles a todas las familias la posibilidad que puedan elegir entre escuelas públicas y privadas, independientemente de sus posibilidades económicas.

Desde la década de 1970, el sistema escolar sueco había disminuido considerablemente en calidad. Sólo quienes podían hacer frente a las altas matrículas de las escuelas privadas, mientras a su vez pagaban los elevados impuestos característicos de Suecia, tenían la capacidad de proporcionar una educación de excelencia a sus hijos. El resto de la población debía concurrir a las escuelas públicas de sus municipios.

A partir de la reforma de 1992 todo padre puede decidir libremente dónde educar a sus hijos, si en instituciones públicas o privadas (denominadas escuelas independientes), con o sin fines de lucro, y el Estado (a nivel Municipal) se limita a proporcionarles un bono con el cual pagar por dicha educación. Luego, cada escuela presenta sus bonos a la dependencia de contralor y obtiene a cambio el subsidio correspondiente. Para calificar para el programa, las escuelas tienen que ser aprobadas por el organismo gubernamental de contralor, cumplir con los requisitos del plan de estudios nacional y no pueden seleccionar estudiantes sobre la base de su status socio-económico o étnico.

La política se basa en la premisa que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar que todos los niños reciban una buena educación, pero que para ello no es necesario que sea el mismo Estado quien la provea. El programa, basado en la tradición sueca de justicia social e igualdad de oportunidades, posibilitó que todas las familias puedan elegir entre escuelas públicas y privadas, independientemente de sus posibilidades económicas. El mismo fue introducido por una coalición de centro derecha, en ese entonces en el gobierno, con el fin de crear un mercado a la competencia, el espíritu empresarial y la innovación. Muchas de las nuevas escuelas fueron creadas con fines de lucro y, aparentemente, el sistema fomentó la competencia y mejoró el rendimiento no tan sólo en las escuelas privadas sino también en las públicas.

En 1994, al retornar al gobierno la democracia social, la popularidad del programa llevó al nuevo gobierno a no revertirlo, sino a expandirlo. Hoy, la página oficial del gobierno de Suecia (<http://www.sweden.se>) señala: “El número de escuelas independientes en Suecia está creciendo, y el poder elegir la escuela se ve

hoy como un derecho. A cada niño se le asigna los fondos para su educación, desde el nivel preescolar hasta la escuela secundaria. De esta forma, el gobierno sueco apoya el establecimiento de las escuelas independientes.”

El éxito de la reforma tomó a sus mismos arquitectos por sorpresa. Hoy en día una de cada ocho escuelas en Suecia es una de las denominadas escuelas independientes y, en Estocolmo, en determinados rangos de edades, hasta el 30% de los estudiantes asisten a dichos establecimientos.

Per Unckel, Ministro de Educación entre 1991-1994, gestor de la reforma al sistema educativo, y actual Gobernador del Condado de Estocolmo, sintetizó la motivación de la reforma en el hecho que “la educación es tan importante que usted no puede dejarla en manos de un único productor, porque sabemos que los monopolios no cumplen todos los deseos.”

Una interesante anécdota al respecto la provee en 2005 el hoy Premio Nobel de Literatura, Mario Vargas Llosa, quien en ese entonces en una nota se preguntaba “¿Cuántos de los lectores de este artículo saben que en Suecia funciona desde hace años y con absoluto éxito el sistema de vouchers o cheque escolar promocionado desde hace tantos años por Milton Friedman para estimular la competencia entre colegios y escuelas y permitir a los padres de familia una mayor libertad de elección de los planteles donde quieren educar a sus hijos? Yo, por lo menos, lo ignoraba. Antes, en Suecia, uno pertenecía obligatoriamente a la escuela o el hospital de su barrio. Ahora, decide libremente dónde quiere educarse o curarse, si en instituciones públicas o privadas -con o sin fines de lucro- y el Estado se limita a proporcionarle el voucher con que pagará por aquellos servicios. La multiplicación de colegios y hospitales privados no ha empobrecido a las instituciones públicas; por el contrario, la competencia a que ahora se ven sometidas las ha dinamizado, ha sido un incentivo para su modernización.” Al igual que Vargas Llosa, yo, lo desconocía.

Resulta claro que el Estado tiene la obligación de asegurar la educación primaria y secundaria de los ciudadanos, es un rol indelegable. Lo que no resulta tan claro es que sea conveniente que el mismo Estado la provea. A primera vista esta afirmación puede resultar extraña, pero la evidencia sueca nos lleva a preguntarnos si el Estado en nuestro país no podría cumplir más eficientemente su rol ya no administrando las escuelas, sino financiando la educación a través de un sistema de vouchers educacionales; es decir, de transferencias a los padres de los estudiantes para que sus hijos concurren a las escuelas que los padres prefieran, ya sean públicas o privadas.

Este sistema fue propuesto por Milton Friedman, Premio Nobel de Economía 1976, en 1955. Su lógica es la siguiente, los padres de niños en edad escolar reciben un voucher por parte del gobierno el cual puede ser utilizado para pagar los gastos de matrícula de cualquier escuela que esté participando en el programa, ya sea pública o privada.

Sería función del Estado establecer los estándares de enseñanza requeridos para que una escuela califique para el programa y funcionar como organismo de contralor, al cual cada escuela presentaría sus vouchers y obtendría a cambio el subsidio correspondiente. De esta forma el Estado continuaría financiando a la educación, pero los fondos no se asignarían a las escuelas sino a los padres de los alumnos.

La diferencia no es menor. Un sistema de vouchers cambiaría la relación entre los padres y las escuelas. Al poder elegir a que escuela van a enviar a sus hijos, los padres comenzarían a percibir a las escuelas como proveedoras del bien educación y estarían en una mejor posición para demandar un servicio de excelencia. Como bien señala Friedman, en su libro *Capitalismo y Libertad*, “Otra ventaja de este sistema es que aumentaría la competencia, de esta forma se fomentaría el desarrollo y la mejora de todas las escuelas.”

En Septiembre de 2011, Alieto Guadagni, Miembro de la Academia Nacional de Educación, publicó en la Nación y días después en Clarín dos notas en las cuales describía un panorama, para muchos inesperado, de nuestra realidad educativa: a pesar de la Asignación Universal por Hijo, el Anuario Estadístico 2010 del Ministerio de Educación reportaba que ingresaron al primer grado de las escuelas estatales 7.200 alumnos menos que en el 2009, mientras que las escuelas privadas aumentaron su ingreso en 2.500 niños. Más aún, si se consideran los alumnos matriculados en todo el ciclo primario la foto es aún más contundente: en el 2010, en las escuelas estatales había 25.000 alumnos menos que en el 2009, mientras que en las privadas había 19.000 más. Este éxodo no es una anomalía del año 2010. Como reporta Guadagni, desde 2003 la matrícula primaria privada aumentó en 191.000 alumnos, mientras que la estatal cayó en 274.000. La implementación de la Asignación Universal por Hijo conjuntamente con el éxodo de la escuela estatal gratuita a escuelas privadas presenta una clara evidencia que no debería ser ignorada: muchos padres están realizando un importante sacrificio económico para proveerles a sus hijos una educación que los califique para insertarse en la sociedad del conocimiento en la cual les tocará vivir.

La emigración en los últimos años de la escuela pública a la privada es reportada por diversas fuentes, aún en zonas de bajos ingresos. Por ejemplo, el 11 de noviembre de 2012, IDESA publicó un informe en el cual señala que desde el año 2004 al 2010 la cantidad de alumnos que concurren a los niveles inicial, primario y secundario aumentó en 452.000; el 83 % de dicho incremento se registró en escuelas de gestión privada. La emigración de la escuela pública a la privada fue también resaltada por un calificado panel de expertos en el Senado de la Nación. Geográficamente, señala Alieto Guadagni, miembro de dicho panel, “se destaca el conurbano bonaerense donde se registra la abrumadora presencia de la pobreza extendida”, agregando que “en el 2010 ingresaron al primer grado estatal 19 % menos de niños que en el 2002, mientras en las privadas la inscripción aumentó 28 %”.

Cada vez más familias, aún en zonas caracterizadas por sus bajos ingresos, realizan importantes sacrificios para afrontar las cuotas de un colegio privado. ¿Cuántas más emigrarían si tuviesen los medios necesarios para hacerlo?

El Estado ha incrementado la participación del gasto en educación del 4% del PBI en 2004 a más del 6% en la actualidad. El aumento en la asignación de recursos ha sido realmente significativo. ¿Por qué no ampliar también las posibilidades de las familias de bajos recursos de una manera sin precedentes? ¿Por qué no aplicar parte del presupuesto educativo a ofrecer a los padres de cada estudiante de familias de bajos ingresos la oportunidad de elegir a qué escuela concurrirá su hijo, ya sea pública o privada? Es claro que un Plan Social de estas características contribuiría a equiparar oportunidades.

¿Quiénes podrían ser sus beneficiarios? Calificarían, por ejemplo, los ciudadanos comprendidos en la Asignación Universal por Hijo, la cual, según definición de la página del ANSES, “le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Con la misma, el Estado busca asegurarse de que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio, ya que éstos son requisitos indispensables para cobrarla”.

Bajo este escenario, los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo recibirían un subsidio adicional, destinado únicamente a ser entregado a la escuela pública o privada de su elección. En caso de no hacerlo, perderían el derecho a cobrar la Asignación, de la misma forma que en caso de no demostrar la asistencia de sus hijos a la escuela, de no realizarles los controles de salud, o de no cumplir con el calendario de vacunación obligatorio.

Todo niño merece una oportunidad; la Asignatura Universal por Hijos contribuye a otorgársela. La posibilidad de elegir el tipo de establecimiento educativo al que concurrirían los niños habría de potenciarla al generar mayores oportunidades para muchos niños y, por ende, a romper el círculo vicioso de la pobreza.

Más aún, ¿por qué no considerar un sistema escolar a semejanza del sueco, que sea apropiado para nuestro país? Las escuelas estatales mejorarían por la fuerza de la competencia. Los monopolios generan costos sociales, el virtual monopolio estatal de la educación, dada la imposibilidad económica para muchos ciudadanos de optar por otra alternativa, no tiene porque ser la excepción.

Puede parecer una solución extrema, pero frente a la situación que enfrenta la educación en la Argentina me parece digna de ser considerada; hoy nuestro sistema escolar lejos de igualar las oportunidades consigue justamente lo contrario.

Bibliografía

Lapuente Giné, V. (Julio 7 de 2009). Thatcherismo a la sueca. El País (Madrid),

Centro de Estudios de la Educación Argentina. (Septiembre de 2012). El éxodo de la escuela pública. Universidad de Belgrano.

Friedman, M. (1966). Capitalismo y libertad, Ediciones Rialp, Madrid.

Frischer, D. (2004). El Moisés de las Américas, Editorial El Ateneo.

Guadagni, A. (3 de Noviembre de 2011). Recuperar la escuela pública. La Nación.

Guadagni, A. (16 de Septiembre de 2011). El largo éxodo en las escuelas estatales. Clarín.

Zablotsky, E. (25 de Noviembre de 2010). Vouchers para educación. El Cronista Comercial.

Zablotsky, E. (10 de Marzo de 2011). Milton Friedman puede salvar la educación. El Cronista Comercial.

Zablotsky, E. (17 de Mayo de 2011). Crimen y castigo. El Cronista Comercial.

Zablotsky, E. (30 de Mayo de 2011). Equidad educativa. Ambito Financiero.

Zablotsky, E. (18 de Julio de 2011). El ignorante no puede ser libre. El Cronista Comercial.

Zablotsky, E. (6 de Septiembre de 2011). Chile y Suecia, dos caras de una misma moneda. El Cronista Comercial.

Zablotsky, E. (24 de Septiembre de 2011). Las escuelas pueden mejorar si compiten. Clarín.

Zablotsky, E. (23 de Agosto de 2012). Todos los problemas son de educación. El Cronista Comercial.

Zablotsky, E. (28 de Noviembre de 2012). Una oportunidad para cada niño. El Cronista Comercial.

Zablotsky, E. (11 de Octubre de 2013). La política educativa del avestruz. Infobae.

(6 de Noviembre de 2012) Más recursos, peor calidad: alertan sobre la desigualdad educativa creciente en el país. Clarín.

(11 de Noviembre de 2012). 8 de cada 10 nuevos alumnos ingresan a escuelas privadas. IDESA.