



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ECONOMÍA

MODELOS ALTERNATIVOS PARA EDUCACIÓN EN EL MUNICIPIO
CHACAO

Autores: Alexandra Mazry y María Fernanda Vargas
Tutor: Germán Ríos

Caracas, octubre de 2004

A los niños de Venezuela, porque son nuestro futuro.

*A nuestros padres, a quienes debemos todo lo que
somos.*

AGRADECIMIENTOS

Muy especialmente al Profesor Germán Ríos por fomentar nuestras inquietudes, por su paciencia y su dedicación.

A Adriana Hernández, quien nunca dejó una línea sin leer y jamás permitió que nuestras llamadas se quedaran en espera.

A Ana Cristina Faría, quien nos estimuló y nos apoyó desde el primer momento, y quien siempre creyó en este proyecto.

A Denys Aguirrebeitia, Daniela Cavero, Claudia Di Pierri y Tamara Rodríguez, por su permanente colaboración, sin la cual este trabajo jamás hubiese sido terminado a tiempo.

A las Direcciones de Educación y Planificación Estratégica y Presupuesto, quienes brindaron de diversas formas su valiosa colaboración.

A nuestros hermanos, especialmente a ana cristina quien corrigo este texto exceptuando a Alfredo Ignacio, porque si no los ponemos chillan,

A nuestros padres por guiarnos en todo momento, especialmente cuando la desesperanza podía más, gracias por todo.

INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I	9
LA EDUCACIÓN Y SU PRESTACIÓN	9
1.1 Importancia de la Educación.....	10
2.2 ¿Por qué el estado interviene en la educación?.....	12
1.3 ¿Cómo el Estado venezolano interviene en la educación?	14
1.3.1 Estructura y funcionamiento del Sistema Educativo en Venezuela	14
CAPITULO 2.....	19
LA EDUCACIÓN EN EL MUNICIPIO CHACAO	19
2.1 Escuelas Municipales.....	19
2.2 Diagnóstico del Sistema Educativo del Municipio Chacao.....	20
2.2.1 Diagnóstico del sistema educativo: Presupuesto y Sostenibilidad Financiera.....	21
2.2.2 Diagnóstico del sistema educativo: Cobertura.....	29
2.2.3 Diagnóstico del sistema educativo: Calidad	32
2.2.4 Diagnóstico del sistema educativo: Infraestructura.....	37
2.2.5 Diagnóstico del sistema educativo: Autonomía.....	38
2.2.6 Análisis comparativo con otros municipios y el nivel central	43
CAPITULO 3.....	48
MODELOS ALTERNATIVOS DE GESTIÓN EDUCATIVA: TEORÍA Y PRÁCTICA.....	48
3.1 Subsidio a la demanda	49
3.1.1 Vouchers Educativos	50
3.1.1.1 Ventajas y desventajas de los vouchers	51
3.1.2 Experiencias internacionales.....	54
3.2 Subsidio a la oferta	55
3.2.1 Escuelas charter	57
3.2.1.2 Ventajas y desventajas de las escuelas Charter	61
3.2.2 Experiencias Internacionales	63
CAPÍTULO 4.....	69

ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DE MODELOS ALTERNATIVOS	
DISEÑADOS PARA EL MUNICIPIO CHACAO	69
4.1. Modelos Alternativos.....	69
4.1.1 Modelo de Vouchers para el Municipio Chacao	69
4.1.2 Modelo de Charter para el Municipio Chacao.....	80
4.2 Evaluación de los modelos alternativos.....	93
4.2.1 Análisis costo-efectividad.....	94
4.2.1.1 Descripción del Cálculo de los costos	96
4.2.1.1.1 Costos del Modelo Actual.....	96
4.2.1.1.2 Costos del Modelo de Vouchers	97
4.2.1.1.3 Costos del Modelo de Charters	99
4.2.1.2 Indicadores de efectividad	103
4.2.1.3 Criterios de Decisión	120
CAPÍTULO 5.....	122
RESULTADOS	122
5.1 Costo de los modelos	122
5.1.1 Modelo de Gestión Educativa Actual	123
5.1.2 Modelo de Vouchers para el Municipio Chacao	123
5.1.3 Modelo de Charter para el Municipio Chacao.....	123
Consideraciones sobre los costos de los modelos.....	124
5.2 Indicadores de Efectividad.....	126
5.3. Comparación Indicadores de Efectividad	131
5.4 Indicadores costo-efectividad	132
5.5 Consideraciones Finales	133
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	136
BIBLIOGRAFÍA	139
ANEXO 1	145
ANEXO 2	161

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal proponer dos modelos alternativos de gestión educativa para ser implementados en el Municipio Chacao, ya que, se considera que el sistema actual presenta deficiencias severas en términos de calidad y sostenibilidad financiera.

Profundizando en las deficiencias, por un lado, se encontró, que el rendimiento de los alumnos de las escuelas públicas municipales está muy por debajo de sus contrapartes en el sector privado. En el último estudio realizado por la Universidad Metropolitana (2003) donde se comparaba el rendimiento académico de las escuelas privadas con el de las municipales se encontró que éstas últimas obtuvieron un rendimiento inferior, específicamente de 3,4 puntos sobre 20 en el área de matemáticas y de 2 en el área de expresión escrita. Asimismo, en las Olimpiadas de Excelencia Académica realizadas por el Municipio Chacao, las dos escuelas municipales que concursaron quedaron en el décimo y el último lugar, respectivamente, del total de las 18 escuelas que participaron.

Por otro lado, el costo mensual promedio por alumno de las escuelas municipales es de Bs. 396.063,21, mientras que el costo promedio de 20 escuelas privadas¹ que

¹ Una lista de las escuelas tomadas en cuenta para este cálculo se encuentran en el Anexo 2

funcionan en el Municipio es de Bs.185.497, es decir, las escuelas municipales cuestan más del doble que las escuelas privadas.

Cuando se compara la relación costo-calidad de las escuelas municipales con la de las escuelas privadas de forma global, se concluye que el sistema actual no está presentando un rendimiento que justifique su costo. Como una solución a este problema, se evaluarán dos modelos alternativos que puedan sustituir al modelo actual, utilizando el método costo-efectividad.

Para llegar a la solución mencionada, el presente estudio se estructuró en dos grandes partes. En la primera, que comprende los capítulos 1, 2 y 3 se exponen los planteamientos teóricos relacionados con la prestación del servicio educativo, que han servido de insumo para el diseño de los modelos alternativos. En el primer Capítulo se hace referencia a la importancia de la educación y se expone cómo es su prestación en Venezuela. En el segundo Capítulo se describe cómo funciona el servicio educativo que presta la Alcaldía de Chacao. Asimismo, se presenta un análisis en seis aspectos (presupuesto y sostenibilidad, cobertura, calidad, infraestructura, autonomía y su comparación con otras escuelas públicas) que busca identificar y demostrar los problemas en la prestación de este servicio. En el tercer Capítulo se hace referencia a los modelos alternativos de educación, señalando sus ventajas y desventajas, así como también, se exponen las experiencias de la implementación de estos modelos

En la segunda parte, que comprende los capítulos 4 y 5, se evalúa la relación costo-efectividad de los dos modelos alternativos y se comparan con el modelo actual. De esta forma, en el Capítulo cuatro se desarrolla el marco metodológico y se establecen las etapas y procedimientos seguidos para esta evaluación, donde se explica cómo se estimaron los costos de cada modelo y cómo se definieron los indicadores de efectividad, así como también se explica cuál es el efecto esperado sobre estos indicadores al implementar cada modelo. En el Capítulo 5 se presentan los resultados obtenidos al calcular el costo de los modelos y evaluar la efectividad de los mismos. También se incluye la interpretación de los resultados y finalmente, se selecciona el modelo menos costoso y más efectivo. Por último, en este capítulo se incluyen las consideraciones que deben ser tomadas en cuenta al momento de implementar el modelo seleccionado.

CAPITULO I

LA EDUCACIÓN Y SU PRESTACIÓN

En este capítulo se presenta una breve síntesis sobre la importancia de la educación y de cómo el Estado ha tenido la responsabilidad de la prestación de este servicio en Venezuela. Se continuará reseñando la manera en que el estado venezolano interviene en el proceso educativo y cómo es la estructura educativa del país.

1.1 Importancia de la Educación ²

Mundialmente se ha aceptado que la educación es uno de los procesos más importantes en el ciclo de vida de las personas. Existen numerosas razones que justifican este planteamiento, a continuación se hará referencia a algunas de ellas y se les relacionará con ciertos principios económicos.

Cárdenas (2003), citando a Adam Smith, considera que el impacto que la educación ha tenido sobre el desarrollo de los países ha llevado a los economistas a considerarla como una inversión no tangible, pero que de igual manera genera la rentabilidad suficiente para cubrir sus costos y obtener beneficios. Así lo consideró Adam Smith en su libro *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*:

“Un hombre educado a costa de mucho trabajo y de mucho tiempo...se puede comparar con una de estas máquinas costosas. La tarea que él aprende a ejecutar hay que esperar le devuelva...los gastos completos de su educación y, por lo menos los beneficios correspondientes a un capital de esta cuantía”³.

La educación ayuda a los individuos a resolver sus problemas económicos ya que les permite influir positivamente sobre los ingresos futuros de sus familias y empresas.

² Esta sección se basa en Becker (1964) y Monaldi (1992)

³ Smith, Adam. *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. 1776, PG 99.

Los individuos menos preparados tienen mayor probabilidad de formar parte de familias pobres. La preparación o educación es una alternativa de inversión, “una inversión en uno mismo”.

Por otra parte la educación es vista por algunos autores como un bien de consumo durable, ya que además de incrementar los beneficios monetarios esperados, el individuo recibe también un flujo de beneficios no monetarios a lo largo de su vida. Entre estos beneficios cabe citar las nuevas perspectivas de “consumo” de bienes tales como literatura, música, la capacidad de comprender cosas que antes no podía, en fin, la posibilidad de desarrollar una mayor cantidad de actividades en el tiempo libre.

La educación permite a los ciudadanos participar en la vida pública y defender sus opiniones y derechos ya que les proporciona la voz con que les permite hacerse oír aportándoles la confianza necesaria para expresar sus opiniones. Igualmente, los individuos con cierto nivel educativo exigen ser escuchados, y por ello constituye un requisito fundamental para una democracia eficiente y un gobierno transparente.

En 1964, Gary Becker desarrolla la teoría del capital humano que se define como el conjunto de capacidades productivas que un individuo adquiere a lo largo de su vida por acumulación de conocimientos, destrezas y habilidades. Este planteamiento considera las capacidades productivas del individuo como su stock de capital, por lo que lo define como capital humano. Este capital puede ser acumulado y se convierte

en una inversión que va realizando el individuo a medida que adquiere los conocimientos. La inversión en educación le permite al individuo ser más productivo en sus labores y así alcanzar un mayor nivel de ingresos. Por otro lado, Barro en 1994, comprobó que a medida que un país cuente con individuos mayormente educados (medido como mayores niveles de capital humano) obtendrá superiores tasas de crecimiento.

2.2 ¿Por qué el estado interviene en la educación?

Las razones fundamentales que justifican usualmente la intervención del Estado en la educación son:

- Proteger a los niños cuando sus padres no son buenos agentes, es decir, proveer protección contra actitudes irresponsables de sus padres, que perjudicarían a sus hijos no dándoles educación. Asimismo; los padres, como consumidores (en el mercado educativo), muchas veces no están calificados para determinar el tipo de educación que deben recibir sus hijos puesto que no tienen la información suficiente para evaluar las exigencias técnicas de la enseñanza, entre otras cosas.

- Asegurar la igualdad de oportunidades entre grupos de diferentes ingresos.
El Estado considera que siendo la educación uno de los principales

determinantes de la distribución del ingreso, su masificación es un medio eficaz para reducir las desigualdades.

- Resolver problemas de externalidades. El mercado, por sí sólo, no determina la cantidad óptima de educación que requiere la sociedad. Por esto, dado que la educación genera externalidades positivas (una persona más educada no sólo gana más sino que debe ser mejor miembro de la comunidad; es decir, tener menor propensión al delito, ser mejor ciudadano, mejor miembro de familia, etc.) la cantidad de educación óptima para la sociedad no puede ser fijada con base en la capacidad de pago de las personas. Si así fuera, la sociedad tendría una cantidad de educación menor de la que necesita.
- Genera bienes públicos. Las escuelas pueden ser un importante factor de socialización y un vehículo de adoctrinamiento político que potencia la afinidad de los ciudadanos con sus gobiernos, contribuyendo de este modo a la estabilidad política.

A pesar de que existen múltiples razones que justifican la intervención del Estado en la provisión de educación, la educación pública en Venezuela, pareciera ser cada vez más incapaz de brindar a los estudiantes las herramientas necesarias para salir de la pobreza y lograr un nivel de vida aceptable.

Un sistema educacional donde el Estado provea y certifique la educación gratuita y obligatoria no necesariamente garantiza que consuma más educación que si el sistema fuera exclusivamente privado, Rosen (2002). Adicionalmente, es cuestionable que un mayor gasto en educación certificará una mejor calidad en su provisión, Hoxby (2002). Por estas razones si un Estado decide proveer educación debe buscar la manera más eficiente de hacerlo.

1.3 ¿Cómo el Estado venezolano interviene en la educación?

A continuación se explicará brevemente la manera en que el estado venezolano participa en el mercado educativo. Adicionalmente, se describirá cuál es el marco legal en el que se enmarca el sistema educativo venezolano.

1.3.1 Estructura y funcionamiento del Sistema Educativo en Venezuela

Los lineamientos generales sobre la educación se conciben en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y se hacen más específicos en la Ley Orgánica de Educación y su reglamento, en la Ley Orgánica del Trabajo y su reglamento, en la Ley del Estatuto Docente y su reglamento y en los principios que inspiran la Legislación Educativa y del Trabajo.

Este marco legal define la educación como un derecho humano y un deber social fundamental, como democrático, gratuito y obligatorio. También se reconoce que es un servicio público y que por tanto el Estado debe proveerla en todos sus niveles. Asimismo, establece que toda persona tiene derecho a una educación integral de calidad, en igualdad de condiciones y oportunidades. La educación es obligatoria y si es impartida por el Estado debe ser gratuita hasta el nivel de pregrado universitario (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; Art. 102 y Art. 103).

Por su parte la Ley Orgánica de Educación especifica la estructura de la educación, en cuatro niveles: preescolar, básica, media diversificada y superior⁴.

Definición de los Niveles Educativos:

- La Educación Preescolar, es la fase previa al Nivel de Educación Básica; constituye el primer nivel obligatorio del sistema educativo y la atención pedagógica durará un año escolar. Los niños ingresan a estos establecimientos educativos, preferiblemente a los cinco años.

⁴ Según el Artículo 16: “El Sistema Educativo Venezolano comprende niveles y modalidades. Son niveles, la Educación Preescolar, la Educación Básica, la Educación Media Diversificada y Profesional y la Educación Superior”.

- La Educación Básica es el Segundo Nivel obligatorio del sistema educativo; comprende tres etapas con duración de tres años de escolaridad cada una y se cursa preferentemente a partir de los seis años de edad.
- La Educación Media Diversificada y Profesional es el tercer nivel del sistema educativo; constituye el nivel siguiente al de Educación Básica y previo al de Educación Superior, con los cuales está articulado curricular y administrativamente.
- La Educación Superior tiene como base los niveles precedentes y comprende la formación profesional y de posgrado, y puede cursarse en las Universidades, los Institutos Universitarios Pedagógicos, Politécnicos, Tecnológicos y Colegios Universitarios y en los Institutos de Formación de Oficiales de las Fuerzas Armadas; los Institutos Especiales de Formación Docente, de Bellas Artes y de Investigación; los Institutos Superiores de Formación de Ministros del Culto; y en general, aquellos que tengan los objetivos señalados en la Ley y se ajusten a sus requerimientos.

Actualmente en Venezuela se cuenta con un sistema mixto para la provisión del servicio educativo, que está conformado por planteles oficiales y planteles privados. Según el artículo N° 55 de la Ley Orgánica de Educación: “Son planteles oficiales los fundados y sostenidos por el Ejecutivo Nacional, por los Estados, por los Territorios Federales, las Municipalidades, los Institutos Autónomos y las Empresas

del Estado, debidamente autorizados por el Ministerio de Educación. Se denominan privados los planteles fundados, sostenidos y dirigidos por personas particulares. La organización, funcionamiento y formas de financiamiento de éstos últimos deberán ser autorizados periódicamente por el Ministerio de Educación”.

Por otra parte, en Venezuela se pueden encontrar planteles nacionales, estatales y municipales, ya que el marco jurídico nacional autoriza tanto a los estados como a los municipios a prestar el servicio educativo.

Tal circunstancia obedece a una política de Estado iniciada en los años noventa, mediante la cual se ha transferido a los llamado entes político-territoriales menores, la competencia para asumir la prestación de determinados servicios que tradicionalmente pertenecieron al Poder Nacional. En tal sentido, con la promulgación de la Constitución de 1999 y la consagración de un Estado “federal descentralizado”, la política de descentralización encontró su nivel máximo previéndose, por primera vez a nivel constitucional, un catálogo de competencias exclusivas en cabeza de los Estado y Municipios, lo cual persigue, tal y como fuera concebido originalmente, el acercamiento del Poder al ciudadano, permitiendo una participación más directa de éste ultimo en los asuntos de la comunidad a la cual pertenece, y por consiguiente un mayor control sobre el desempeño gubernamental.

Descentralizar la educación significa aumentar la participación de los ciudadanos al nivel local y disminuir la acción del estado en la administración y gestión educativa.

Según el Banco Mundial, los beneficios se ven en que se ayuda a sistematizar las exigencias de la comunidad y su deseo de colaborar y apoyar la escuela local en forma financiera. Así, las decisiones de financiamiento y provisión de la educación pública son realizadas por la comunidad.

Esta participación de la comunidad en la educación puede aumentar el apoyo financiero privado para las escuelas porque crea en los miembros de la misma un sentido de propiedad y responsabilidad por el cumplimiento de su función. La participación aumenta la probabilidad de que ellos donen tiempo, materiales y dinero para que funcione mejor.

Además, esta participación puede favorecer que el ambiente familiar se vea más comprometido con el aprendizaje del niño en la escuela y cambiar así su actitud hacia la educación. Por ello, resulta beneficioso que la comunidad participe activamente en la conducción y el financiamiento de las escuelas y que los padres de familia y otros ciudadanos puedan supervisar los programas educativos y sus costos y responsabilizar al personal directivo y los proveedores de servicios por el desempeño correcto de sus funciones.

Analizando el régimen de competencias municipales, más específicamente, en el Municipio Chacao y en materia de autonomía; se encuentra el órgano de Dirección de Gestión Escolar, que tiene a su cargo garantizar el desarrollo de la gestión escolar en lo referente a las actividades concernientes a la gestión pedagógica, al recurso

humano (docentes) y al funcionamiento administrativo escolar de las escuelas municipales. A su vez sirve de apoyo a los programas que por iniciativa de otras direcciones de la Alcaldía se desarrollan en el ámbito de las escuelas y que de alguna manera contribuyan a enriquecer la actividad escolar.

En consideración a todo lo anterior es importante que el gobierno y el sector privado unan sus esfuerzos para lograr una educación de mejor calidad y mayor cobertura debido a que ésta es una pieza fundamental para el desarrollo de la civilización.

CAPITULO 2

LA EDUCACIÓN EN EL MUNICIPIO CHACAO

En este capítulo se presenta un análisis de la prestación del servicio educativo en el Municipio Chacao. De igual forma, se realiza un diagnóstico del sistema educativo del mismo.

2.1 Escuelas Municipales

El Municipio Chacao cuenta con tres escuelas municipales⁵: Unidad Educativa Municipal Andrés Bello, Unidad Educativa Municipal Carlos Soublette y Unidad Educativa Municipal Juan de Dios Guanche cuya capacidad instalada es la siguiente:

⁵ Realmente, el Municipio cuenta con cinco escuelas municipales, pero para este trabajo se consideraron sólo tres ya que las dos restantes se dedican a educación especial y de adultos.

○ **Preescolar:**

Colegio	Número de Secciones Preescolar	Capacidad Máxima
Andrés Bello	4	100
Juan de Dios Guanche	4	100
Carlos Soubllette	1	25
Total Capacidad Preescolar	9	225

Fuente: Gestión Escolar, Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao

○ **Básica:**

Colegio	Número de Secciones Básica	Capacidad Máxima
Andrés Bello	31	1085
Juan de Dios Guanche	17	595
Carlos Soubllette	4	140
Total Capacidad Básica	52	1820

Fuente: Gestión Escolar, Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao

2.2 Diagnóstico del Sistema Educativo del Municipio Chacao

Este diagnóstico se realizó con el apoyo de la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto y la Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao. Presenta los resultados de un extenso y detallado estudio que permitió determinar cuál es la situación del sistema educativo en diversos aspectos, tales como: Presupuesto y

Sostenibilidad Financiera, Cobertura, Calidad, Infraestructura y Autonomía. Asimismo se incluye un análisis comparativo con otras escuelas públicas.

2.2.1 Diagnóstico del sistema educativo: Presupuesto y Sostenibilidad Financiera

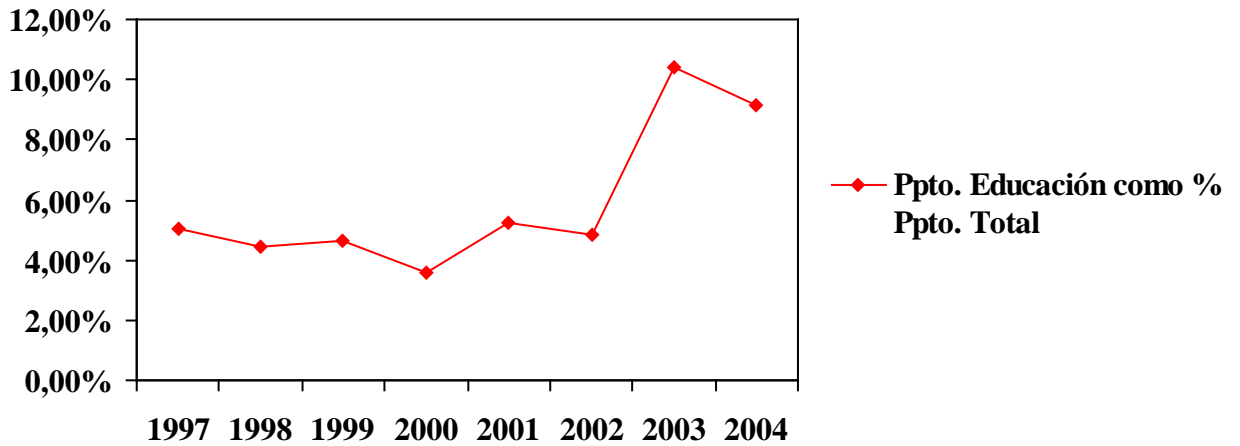
Presupuesto

De acuerdo al record de gasto histórico que mantiene de la Dirección de Planificación y Presupuesto, el porcentaje del presupuesto que la Alcaldía de Chacao ha destinado a La educación prácticamente se ha duplicado desde 1997 hasta el 2004. Igualmente para el 2003 resultó ser el segundo presupuesto más alto de la Alcaldía (Ver Gráfico 1), cuyo gasto representó un poco más del 10 por ciento del presupuesto total, para ese año Por otro lado, el presupuesto de educación del año 2003, fue el más grande de todos los programas de Gestión Social⁶, al cual se le destina un 51 por ciento del gasto total de Gestión Social, contrastando con el 33 por ciento que es destinado a salud. Esto puede deberse al comportamiento de la tasa acumulada de crecimiento (TACC)⁷ del presupuesto de educación con respecto a la TACC del presupuesto total municipal y del total de gestión social, que en ambos casos la supera (Ver Gráficos 2 y 3), es decir, la tasa de crecimiento del presupuesto de educación en términos reales es mayor a la tasa de ingresos anual de la Alcaldía.

⁶ El presupuesto de Gestión Social reúne los presupuestos de Justicia Municipal, Orquesta Municipal, Desarrollo Social y Participación, Salud, Deportes y Educación.

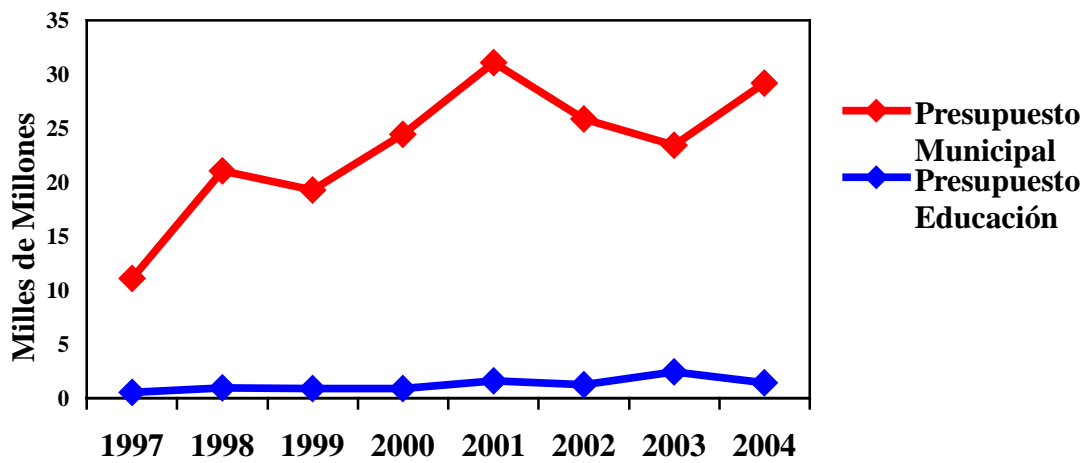
⁷ TACC= [(Valor Final-Valor Inicial)/Valor Inicial]ⁿ

Gráfico 1. Evolución del Presupuesto de Educación como porcentaje del presupuesto total de la Alcaldía



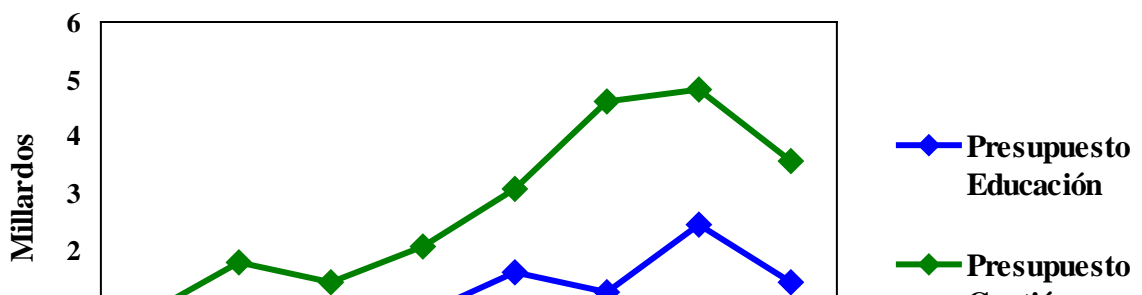
Fuente: Distribución Institucional del Gasto de la Alcaldía de Chacao 1997-2003

Gráfico 2. Evolución del Presupuesto de Educación vs. el Presupuesto Municipal 1997-2004



Fuente: Distribución Institucional del Gasto de la Alcaldía de Chacao 1997-2003

Gráfico 3. Evolución del Presupuesto de Educación vs. Presupuesto de Gestión Social 1997-2004

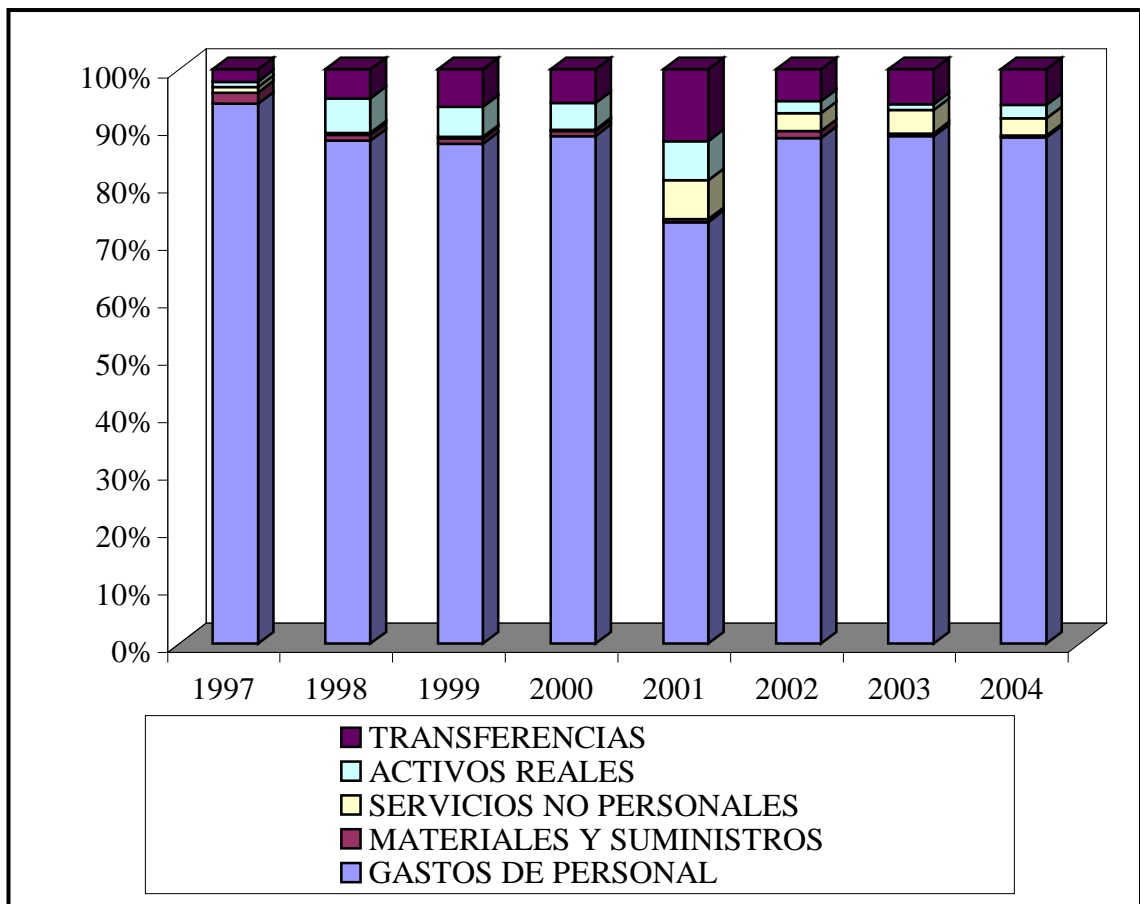


Fuente: Distribución Institucional del Gasto de la Alcaldía de Chacao 1997-2003

Al analizar la distribución la distribución interna del presupuesto de educación, se encuentra que el 90 por ciento corresponde a gastos de personal, mientras que el 10 por ciento restante incluye transferencias, activos reales, materiales y suministros y servicios no personales. Esta distribución presupuestaria, es decir, el que el 90 por ciento del presupuesto se destine a gastos de personal, es similar a la que se encuentra en el presupuesto del sistema educativo nacional.

Por otro lado cuando se compara la situación salarial de los profesionales de la docencia del Municipio Chacao con la de un funcionario promedio de la Alcaldía de Chacao, se obtiene que mientras los primeros ganan el equivalente a 33 sueldos anuales, los segundos ganan 22. Estas diferencias se derivan de la forma como está concebida la contratación colectiva de los profesionales de la docencia.

Gráfico 4. Histórico de la distribución por partidas del presupuesto de educación



Fuente: Distribución Institucional del Gasto 1997-2003

Es importante resaltar que los contratos colectivos para los profesionales docentes del Municipio Chacao, tienen una dinámica de discusión y aprobación que incluye que muchos de los beneficios de la contratación colectiva se incorporen a los contratos colectivos de los profesionales de otras dependencias de la Alcaldía, además de que año tras año, la contratación va acumulando e incorporando nuevos beneficios. Esto hace que el sistema de discusión y aprobación de los contratos tenga elementos perversos en cuanto a la definición y autonomía de cada dependencia en la relación laboral con sus trabajadores. En el estudio comparativo entre la contratación colectiva de los docentes que se ha realizado en la Alcaldía de Chacao y

la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones (Ver Cuadro 1), se ha concluido que el contrato colectivo de los docentes ofrece mayores beneficios económicos y sociales que los que establece la Ley, y por tanto, es más costoso de lo que debería ser para la instancia de gobierno que lo administra. Adicionalmente a ello, cabe mencionar que la contratación colectiva de los docentes carece de elementos que permitan vincular el beneficio económico de los docentes con su desempeño como profesional de la docencia, lo que hace que los incentivos estén todos asociados a la permanencia y antigüedad y no promuevan la mejora continua del docente en su ejercicio.

Cuadro 1. Comparativo Jubilaciones

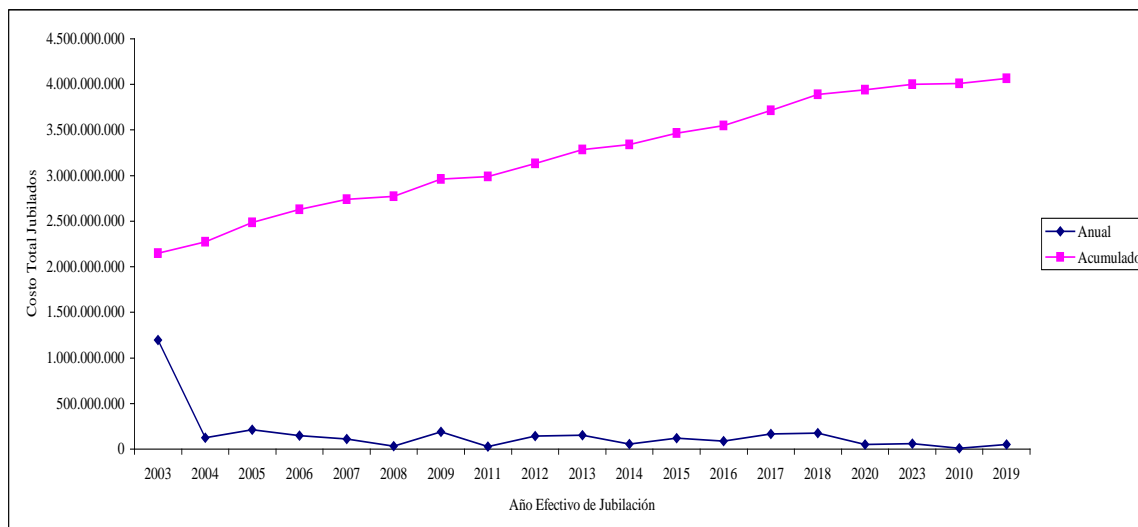
	Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones	Contrato Colectivo SITRAENSEÑANZA (Docentes del Municipio Chacao)
Años de Servicio	25 años de servicio	20 años de servicio
Fondo Especial de Jubilaciones	Los funcionarios deben cotizar mensualmente, un monto no menor del 1% ni mayor del 10 % de su sueldo mensual	No existe. Si el funcionario tiene 8 o más años enseñando en el Municipio, es el Municipio el ente responsable por jubilar a los funcionarios
Monto de Jubilación	Pensión	Sueldo Integral, más Bono Recreacional, Bono de Educación, Bono Único y Bono

		de Fin de Año
--	--	---------------

Fuente: Ley del Estatuto del Régimen de Jubilaciones y Contrato Colectivo Docentes de la Alcaldía de Chacao

Un elemento que hace poco sostenible la contratación de los docentes del Municipio Chacao es la cláusula correspondiente a la jubilación que establece sólo 20 años de servicio como condición para otorgar el estatus de jubilado y que el mismo se hará con un 100 por ciento del último salario mensual devengado. Condición que se complica cuando se trata de un docente que ingresó en la nómina municipal después de desarrollar parte de su carrera en otra dependencia, ya que el municipio es responsable de jubilar a los funcionarios cuando tengan ocho o más años de servicio para el municipio, aunque el resto de su carrera profesional no la hayan desarrollado allí. Estas condiciones hacen que el presupuesto requerido para educación por la Alcaldía de Chacao se haga totalmente insostenible en el mediano plazo. (Ver Gráfico 5)

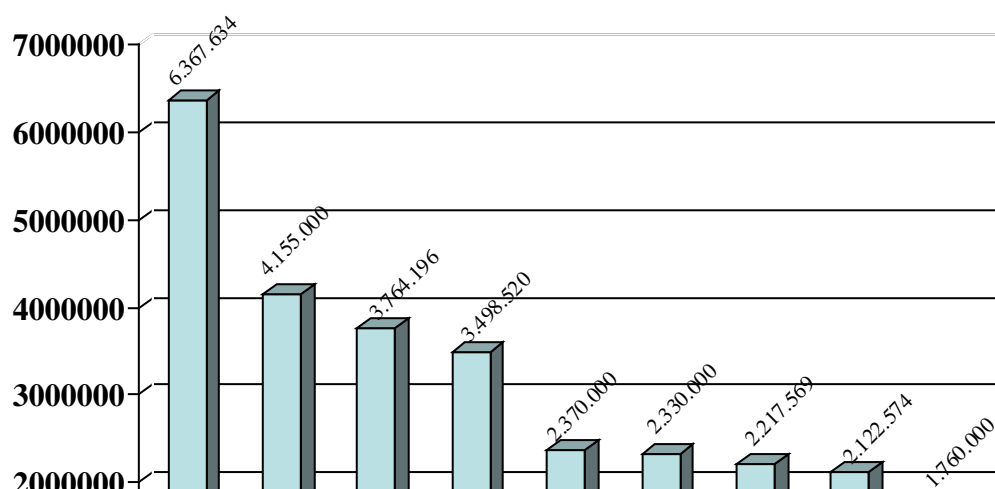
Gráfico 5. Flujo de Jubilados



Fuente: Cálculos Propios y Contrato Colectivos Docentes del Municipio Chacao

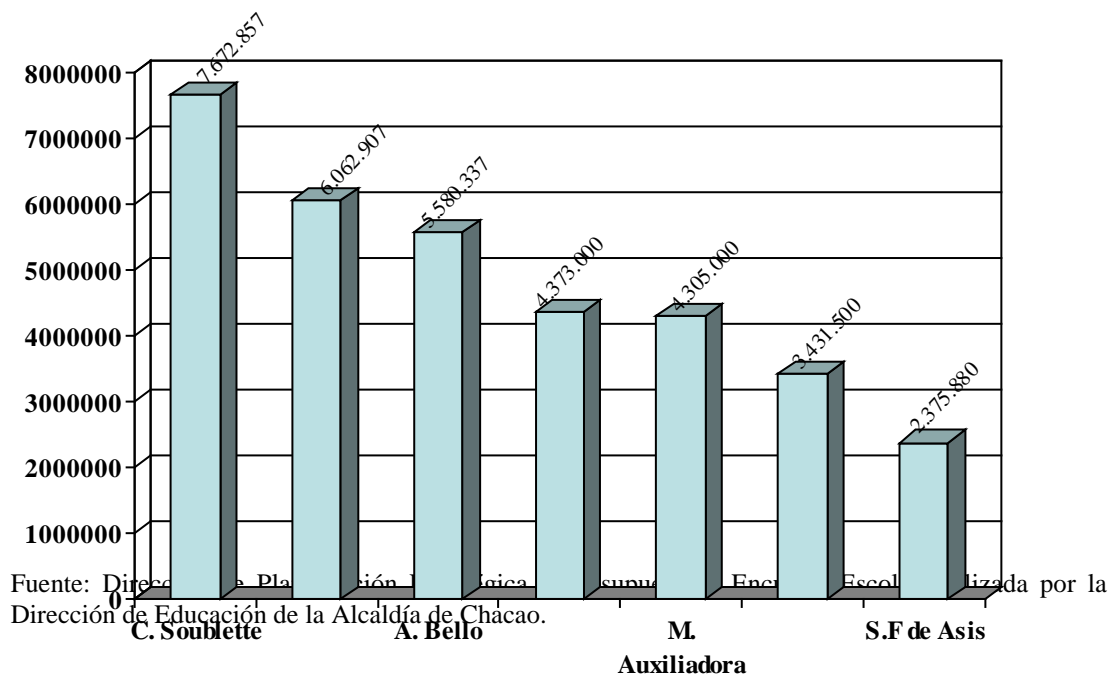
Desde otra óptica, si se comparan los costos anuales de las escuelas municipales con escuelas privadas del municipio que ofrecen servicios similares, se obtiene que en el nivel de preescolar las tres escuelas municipales son las más costosas y en educación básica, con excepción de la U. E. M. Andrés Bello, las escuelas municipales siguen siendo más costosas que las escuelas privadas evaluadas. Entre las escuelas municipales, la que tiene un mayor costo mensual por alumno es la U. E. M Carlos Soubllette, seguida por la U. E. M Juan de Dios Guanche y finalmente por la U. E. M Andrés Bello. El costo de la U. E. M Carlos Soubllette se deriva de su carácter de escuela integral y de la cantidad de niños por aula que atiende. (Ver Gráficos 6 y 7)

Gráfico 6. Comparativo costo anual básica



Fuente: Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto y Encuesta Escolar realizada por la Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao. Costos del año 2003

Gráfico 7. Comparativo costo anual preescolar



Sostenibilidad Financiera del Sistema Educativo Actual

Al analizar históricamente los componentes de los costos de este modelo en términos reales se identificó que el componente que está aumentado a una tasa muy superior a la de los ingresos de la Alcaldía es el que recoge los costos de la jubilación. Para llegar a esta afirmación se calculó la tasa de crecimiento del costo de las jubilaciones basada en el costo estimado de las jubilaciones hasta el momento en que el último docente, actualmente en nómina, se jubila (2023). También se calculó la tasa de crecimiento de los ingresos de la Alcaldía utilizando el flujo histórico de los ingresos totales reales desde el año 1994 hasta el 2004. De esta manera se calculó la tasa anual de crecimiento del costo de las jubilaciones y de los ingresos de la Alcaldía, que serán los que financiarán este gasto. Se obtuvo que la tasa de crecimiento de las jubilaciones es del 50 por ciento anual, mientras que la de los ingresos de la Alcaldía, en términos reales, es del 3 por ciento. Esto significa que el modelo actual es insostenible, dado que la tasa de crecimiento de los ingresos que financiarán este gasto crecen a una tasa menor.

2.2.2 Diagnóstico del sistema educativo: Cobertura

La demanda del servicio educativo en Chacao tiene dos fuentes principales: la población residente y la población trabajadora o usuaria de los servicios existentes en el municipio. Dado que Chacao es uno de los más seguros del área metropolitana, esta ubicado en el centro de la ciudad, y como consecuencia la actividad económica ha crecido considerablemente, la demanda del servicio educativo por parte de la

población no residente es cada vez mayor. Por tanto, una pregunta natural en este campo es si la Alcaldía debe garantizar la atención a ambos tipos de demanda o si debe concentrarse sólo en la demanda de los residentes del municipio.

Por otra parte, cuando se evalúa el servicio educativo administrado y prestado por un municipio, se requiere recordar que, de acuerdo a las últimas modificaciones de la legislación en esta materia⁸. La competencia de las instancias locales de gobierno se concentra en la educación inicial que comprende el maternal y el preescolar. Sin embargo, como es también competencia de estas instancias gubernamentales contribuir con la mejora de la calidad de vida de la población, la decisión sobre a cuál nivel educativo la Alcaldía debe garantizar la atención o concentrar sus recursos, no constituye una decisión trivial, en especial cuando se trata de un municipio que, desde sus inicios, administra planteles que atienden el nivel de educación básica y con una visión sobre la calidad de vida de la población que incluye a la igualdad de oportunidades como un importante criterio en la toma de decisiones.

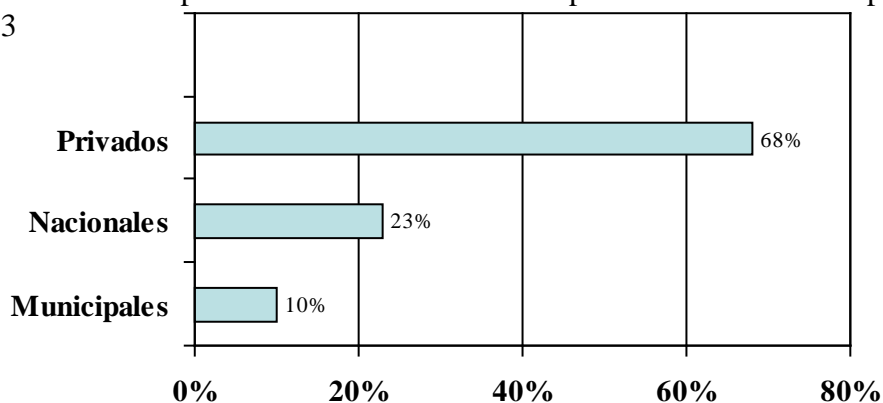
Tanto la magnitud como el crecimiento de ambas fuentes de la demanda se analizaron en el diagnóstico, encontrando que hasta el momento no existía una clara orientación de la política educativa en cuanto a cobertura, ya que, si bien se mantiene el número de planteles de dependencia municipal, la matrícula atendida por éstos se ha incrementado mediante la creación de nuevos grados y secciones, como consecuencia de la demanda existente, es decir, se ha cubierto toda la demanda tanto

⁸ La Constitución Bolivariana de Venezuela en su artículo 178 ordinal quinto establece que es de la competencia del Municipio la gestión en materia de educación preescolar.

de residentes como de no residentes. Es importante resaltar que, si bien se comprende la motivación que origina una cobertura no sólo municipal, sino también no municipal, la misma no ha sido producto de la instrumentación de un programa de ampliación de la cobertura por parte de la Alcaldía, que incluiría un plan para la construcción de nueva infraestructura y que permitiría tener un real control, por parte de la administración, de la cobertura del servicio en las escuelas municipales.

Actualmente, el 60 por ciento de los alumnos que estudian en las escuelas municipales de Chacao son residentes del Municipio (Ver Gráfico 8). Cuando se evalúa la demanda efectiva, es decir, la cantidad de solicitudes de cupo hechas ante la Dirección de Educación, se encuentra que la Alcaldía está atendiendo al 100 por ciento de las solicitudes de cupo que los residentes del municipio hacen en el nivel de preescolar y el 91 por ciento de las solicitudes hechas para el nivel de educación básica y adicionalmente, al 42 por ciento de las solicitudes de personas no residentes en el municipio para educación preescolar y al 20 por ciento de las solicitudes para educación básica.

Gráfico 8. Descripción de la demanda atendida por las escuelas municipales 2002-2003



Fuente: Gestión Escolar de la Alcaldía del Municipio Chacao

En la realización de este diagnóstico, llamó poderosamente la atención que la Alcaldía lograra atender el 20 por ciento de las solicitudes para educación básica hechas por los no residentes, cuando no se alcanzó a cubrir el 100 por ciento de las solicitudes hechas para el mismo nivel por los residentes, lo cual llevó al análisis del proceso de solicitud y asignación de cupos en las escuelas municipales. Si bien se encontró que los requisitos y los criterios para la evaluación y asignación de los cupos eran sencillos y ajustados a parámetros esperados por la Alcaldía de Chacao, el análisis arrojó un descontrol o desajuste en la instrumentación del proceso, que tiene como consecuencia que se asignen cupos a solicitudes que no entraron en el proceso convencional.

2.2.3 Diagnóstico del sistema educativo: Calidad

Aún cuando la calidad de la educación es un aspecto complejo y multidimensional, el desempeño académico de los estudiantes es uno de los indicadores de uso más frecuente y que, permite tener información valiosa para la toma de decisiones, en cuanto a políticas educativas . En el diagnóstico realizado se evaluó el desempeño académico de los estudiantes a través de dos métodos: los resultados de una prueba diseñada por la Universidad Metropolitana y aplicada especialmente para escuelas municipales y privadas del Municipio Chacao y a través de los resultados de las

Olimpiadas Municipales que desde el 2001 se realizan en el municipio⁹. Adicionalmente, se tomaron en consideración las estadísticas de repitencia, y algunas características de los planteles como el número de niños por aula, la composición del cuerpo docente y si la escuela trabaja en horario integral.

Del análisis de los resultados de las pruebas de desempeño y de las olimpiadas, se obtuvo que el desempeño de los planteles privados ubicados en el municipio es superior que el de las escuelas municipales. Sin embargo, se registró que en las pruebas de desempeño académico hubo un incremento en los resultados de las escuelas municipales en los últimos años, siendo en el área de matemáticas en la que la variación positiva fue mayor. En el comportamiento individual resalta la U.E.M. Carlos Soublette, quién obtuvo tanto los mayores puntajes como las mayores variaciones en las tres áreas de la prueba (comprensión lectora, expresión escrita y matemáticas); así como el de la U. E. M. Juan de Dios Guanche, quién siendo el plantel en el que se realizaron las mayores inversiones en infraestructura y dotación, obtuvo el resultado más bajo de las tres escuelas municipales (Ver Cuadros 2 y 3).

Cuadro 2. Resultados de Pruebas Académicas Promedio Escuelas Municipales

⁹ En los resultados de las Olimpiadas Municipales de 2002, de 18 participantes la U. E. M. Andrés Bello obtuvo onceavo lugar y la U. E. M. Juan de Dios Guache, el diez y ochoavo lugar.

Variación Promedio: +3.01	Diagnóstico 2002	Diagnóstico 2003	Variación
Expresión escrita	12.5	15.10	+ 2.60
Comprensión lectora	12.7	14.57	+ 1.87
Matemática	6.67	11.53	+ 4.56

Fuente: Resultados Pruebas de Desempeño realizadas por la Universidad Metropolitana

Cuadro 3. Resultados por escuela y por áreas de las Pruebas Académicas Promedio

Escuelas Municipales

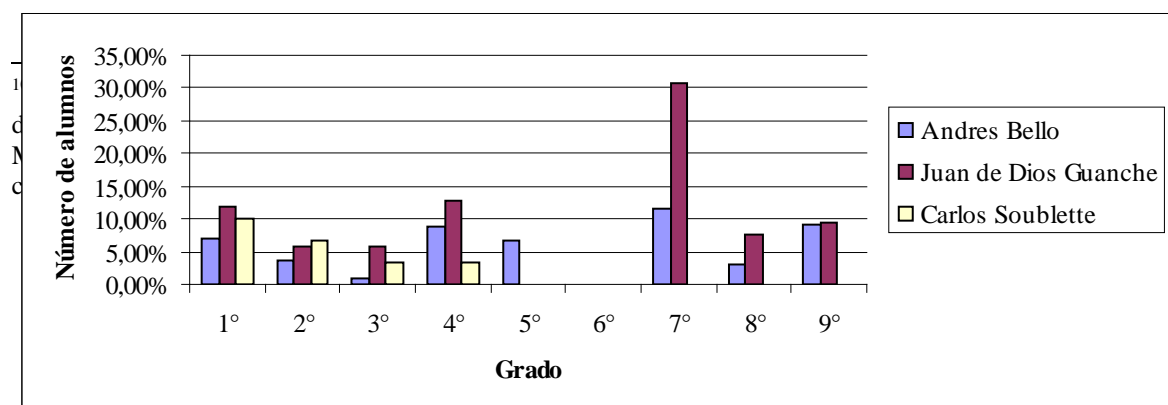
	Expresión Escrita	Comprensión Lectora	Matemática
<i>Andrés Bello</i>	+ 2,60	+ 2,00	+ 5,00
<i>Carlos Soubllette</i>	+ 3,97	+ 3,10	+ 8,50
<i>Juan De Dios Guancho</i>	+ 2,70	+ 1,70	+ 5,00

Fuente: Resultados Pruebas de Desempeño realizadas por la Universidad Metropolitana

Cuando se analizó el comportamiento de los otros indicadores relacionados con la calidad educativa tales como tasa de repitencia, se encontró que los resultados de la U.E.M Carlos Soubllette en cuanto a repitencia son menores que el de los otros dos planteles (Ver Gráfico 9). En cuanto a la conformación de la planta de docentes, la distribución entre docentes no graduados y las diversas categorías docentes, son similares en los tres planteles; sin embargo, la variación fundamental entre la U.E.M Carlos Soubllette y las otras dos escuelas, estuvo en el tipo de horario ofrecido

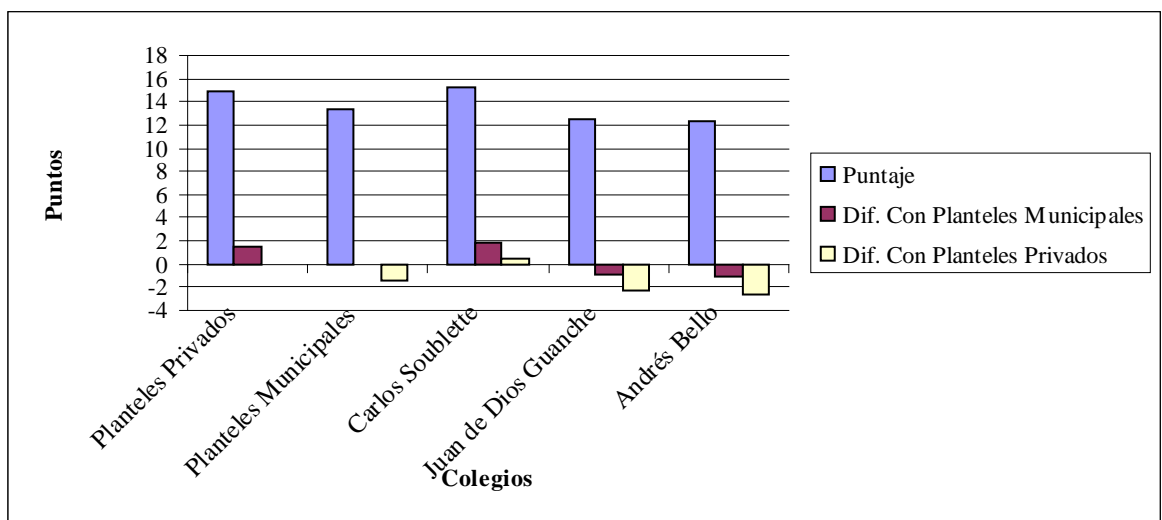
(horario integral¹⁰ en la U.E.M Carlos Soubllette y doble turno en las otras dos escuelas) y en la cantidad de niños por aula, en la que la U.E.M Juan de Dios y la U.E.M Andrés Bello se ajustan a los 34 niños por aula establecidos en el contrato colectivo, mientras que la U.E.M Soubllette atiende sólo a 29 niños por aula. Ambos indicadores se relacionan con la capacidad de atención personalizada a los niños que en términos generales puede garantizar mejores resultados en el desempeño académico en las escuelas. Cuando se analizan los resultados comparativos de las pruebas de desempeño se observa que las escuelas municipales muestran resultados inferiores a los de las escuelas privadas, más específicamente la escuela municipal que presenta la mayor diferencia es la U. E. M Juan de Dios Guanche seguida de la de U.E.M Andrés Bello, por su parte la U. E. M. Carlos Soubllette presenta un desempeño superior al de los planteles privados (Ver Gráficos 10 y 11). En líneas generales, las escuelas municipales presentan un desempeño inferior que la escuelas privadas, como se pudo observar en los gráficos 10 y 11. En el área de matemáticas el rendimiento de las municipales del 3,3 por ciento inferior y en el área de expresión escrita es de 1,5 por ciento.

Gráfico 9. Datos Estadísticos de Repitencia en los Planteles Municipales Año 2002-2003



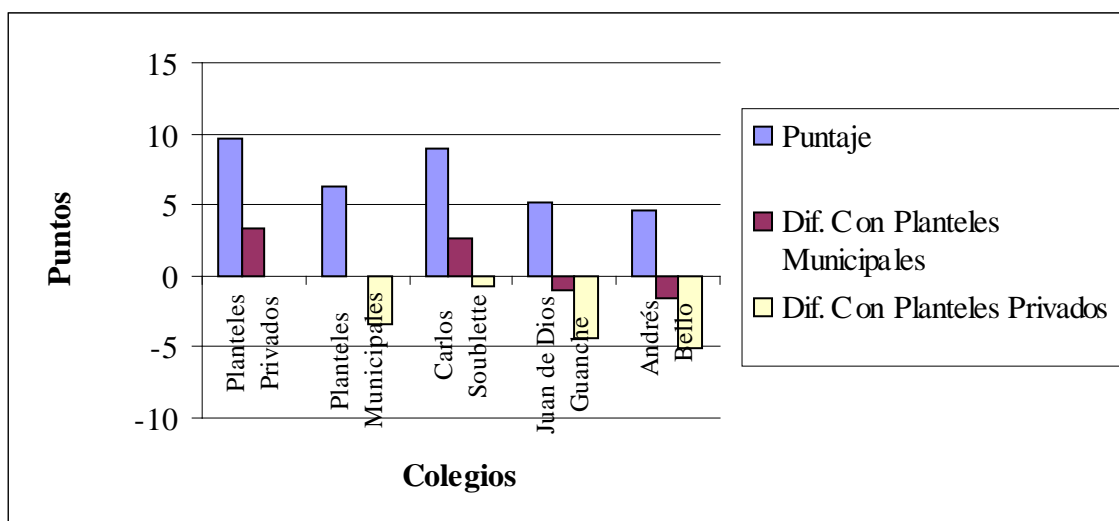
Fuente: Gestión Escolar

Gráfico 10. Resultados Pruebas Educación 2003 Área: Expresión Escrita



Fuente: Evaluaciones realizada por la Universidad Metropolitana (2003)

Gráfico 11. Resultados Pruebas Educación 2003 Área: Matemática



Fuente: Evaluaciones realizadas por la Universidad Metropolitana (2003)

2.2.4 Diagnóstico del sistema educativo: Infraestructura

En contraste con los resultados del diagnóstico en el aspecto calidad, la inversión en infraestructura en esta gestión de la Alcaldía de Chacao ha estado prácticamente concentrada en la construcción de la sede de la escuela Juan de Dios Guanche, lo cual tiene como consecuencia que, actualmente, las características y condiciones de la infraestructura escolar de este plantel sean muy superiores a las de las otras dos escuelas, siendo ésta la única que cumple con las normas de mantenimiento e infraestructura establecidas por la Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE).

La situación de la U.E.M. Juan de Dios Guanche, incluyendo sus ventajas en infraestructura y su bajo rendimiento académico en comparación con la U.E.M.

Carlos Soubllette, requieren especial atención por parte de la Dirección de Educación. Esta atención incluye consideraciones sobre aspectos de la gestión escolar como el equipo directivo, la planta docente y la organización escolar, así como con el proceso de mudanza y sus repercusiones e impactos en el desempeño académico de los estudiantes.

En el caso de los otros dos planteles, es importante resaltar que la U. E. M Carlos Soubllette ha sido trasladada a una sede temporal ya que el lugar donde funcionaba anteriormente ha sido considerado por el Instituto de Protección Civil y Ambiente (IPCA) de la Alcaldía de Chacao, como una zona de alto riesgo por encontrarse ubicado encima de una quebrada. Por su parte, la sede de la U.E.M. Andrés Bello, está funcionando por encima de su capacidad instalada y presenta una situación de hacinamiento.

2.2.5 Diagnóstico del sistema educativo: Autonomía

Venezuela cuenta con un sistema educativo altamente centralizado en el que la mayoría de las decisiones cruciales que afectan el proceso educativo y la calidad de la educación se toman en las instancias administrativas y no en las escuelas. De esta forma, las decisiones centrales sobre qué se enseña, cómo y quién enseña, cómo se organizan las escuelas y con qué criterios se asignan y administran los recursos son

tomadas por el Ministerio de Educación y en el mejor de los casos por las instancias descentralizadas de administración del sistema educativo, gobernaciones y alcaldías.

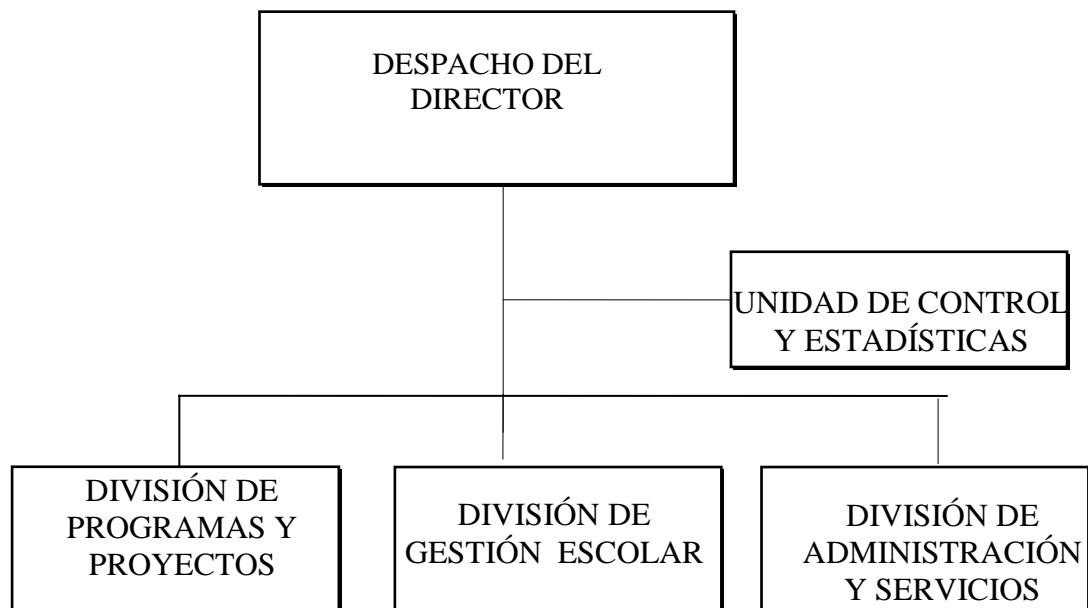
De esta manera, la gobernabilidad en las escuelas depende de muchos factores externos en los que los directivos, docentes, alumnos, trabajadores administrativos y obreros, padres y representantes, no tienen ninguna capacidad de incidir. El que muchas de estas decisiones sean tomadas en instancias que no viven la cotidianidad de la escuela, tiene como consecuencia, entre otras, que las fórmulas de selección, contratación, evaluación y ascenso de los docentes, no incluyan el desempeño estudiantil como un indicador de logro de los docentes y que se instauren esquemas de contratación rígidos y muy onerosos que en nada contribuyen con el desempeño académico en las escuelas.

En el caso de las escuelas municipales de Chacao, la situación no es diferente, encontrando. La mayoría de las decisiones son tomadas por el Ministerio de Educación y por la Dirección de Educación, lo cual implica que los directivos tienen poco margen de maniobra en las decisiones sobre el funcionamiento de sus escuelas y que los padres y alumnos inciden no en aspectos específicos en las mismas. Más específicamente, la manera en las escuelas se relacionan con Gestión Escolar¹¹.

¹¹ Gestión Escolar tiene a su cargo garantizar el desarrollo de la gestión escolar en lo referente a las actividades concernientes a la gestión pedagógica, al recurso humano (docentes) y al funcionamiento administrativo escolar de las escuelas municipales. A su vez servir de apoyo a los programas que por iniciativa de otras direcciones de la Alcaldía de Chacao se desarrollan en el ámbito de las escuelas y que de alguna manera contribuyan a enriquecer la actividad escolar.

Dentro de la estructura de la Dirección de Educación, Gestión Escolar se ubica de la siguiente manera:

Diagrama 1. Estructura de la Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao



Fuente: Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao

La responsabilidad de la toma de las decisiones esta representada en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Distribución de la Autonomía entre las escuelas municipales y Gestión Escolar, en las áreas de Autonomía Económica y Financiera, Académica, Organizativa y Administrativa

Autonomía Económica y Financiera	Escuela	Gestión Escolar
Presupuesto		X
Plan de mantenimiento		X
Dotación de mobiliario		X
Dotación de materiales y equipos		X

Autonomía Académica	Escuela	Gestión Escolar
Proyecto pedagógico	X	
Formación docente		X
Evaluación del desempeño laboral		X
Evaluación del desempeño académico alumnos	X	
Evaluación del desempeño académico docentes		X

Autonomía Organizativa	Escuela	Gestión Escolar
Definición de estructura y organigrama		Ministerio de Educación Cultura y Deportes y X
Reglamento Interno		X
Normas y política de supervisión		Ministerio de Educación Cultura y Deportes y X
Administración de las escuelas		X

Autonomía Administrativa	Escuela	Gestión Escolar
Selección y contratación de directivos		X
Selección y contratación de docentes		X
Selección de suplentes	X	
Contratación de suplentes		X
Selección y contrato de administrativos y obreros		X
Sanciones por faltas leves	X	
Procedimientos disciplinarios y sanciones por faltas graves		Ministerio de Educación Cultura y Deportes

Fuente: Gestión Escolar

2.2.6 Análisis comparativo con otros municipios y el nivel central

A nivel nacional del sistema educativo -conducido por el Ministerio de Educación Cultura y Deportes y sus entes desconcentrados- atiende directamente el 58 por ciento de la matrícula a nivel nacional, mientras que las instancias locales de gobierno, representadas por las Alcaldías, sólo atienden el 1 por ciento de dicha matrícula; El resto de la matrícula, es atendida por correspondiendo a las escuelas privadas y a las escuelas estatales, cubriendo el 18 por ciento y el 22 por ciento de la

matrícula total nacional respectivamente. En el Municipio Chacao las escuelas nacionales atienden solamente el 24 por ciento de la matrícula total del municipio, las escuelas municipales atienden el 8 por ciento de la misma y las escuelas privadas atienden el 68 por ciento de la matrícula total del municipio. Se observa así que el Municipio Chacao tiene un comportamiento en la distribución de la matrícula por dependencia muy diferente al patrón nacional. Este comportamiento es similar al que presenta el Municipio Baruta, con la diferencia de que en dicha entidad, existen escuelas estatales que atienden a un 6 por ciento de la matrícula total, que no es atendido por las escuelas privadas de la misma.

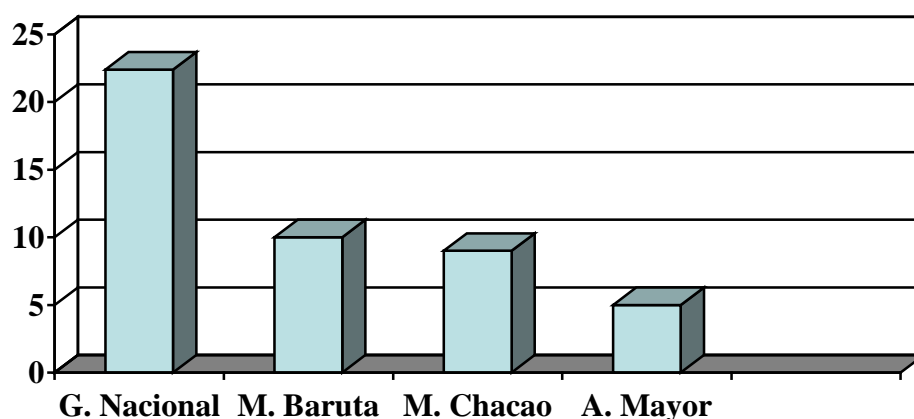
En cuanto a la distribución de la matrícula atendida por nivel educativo, la situación es diferente, ya que la misma se distribuye de forma bastante similar en los municipios, el Estado Miranda y a nivel nacional, representando entre un 10 y un 16 por ciento la atención al nivel preescolar, de un 80 a un 90 por ciento en la atención a la Educación Básica y alrededor de un 6 por ciento la atención a la educación media, específicamente a nivel regional y nacional, ya que los dos municipios analizados no cuentan con escuelas que contemplen atención a matrícula en educación media.

Por otra parte, el gasto en educación representa para el gobierno nacional un poco más del 20 por ciento del presupuesto total de la administración pública mientras que para las Alcaldías de Baruta y Chacao este porcentaje es cercano al 10 por ciento (Ver gráfico 12). Sin embargo, el costo por alumno del gobierno nacional es casi

cuatro veces menos que el costo por alumno en las escuelas de Chacao y casi la mitad que en las escuelas del Municipio Baruta (Ver Cuadro 5).

Gráfico 12. Comparativo Presupuesto Gasto Educación como Porcentaje del Gasto

Total



Fuente: Chacao: Presupuesto 2004; G. Nacional PREAL 97; M. Baruta: Presupuesto 2004; A. Mayor: Presupuesto 2003

Cuadro 5. Comparativo Costo por alumno anual

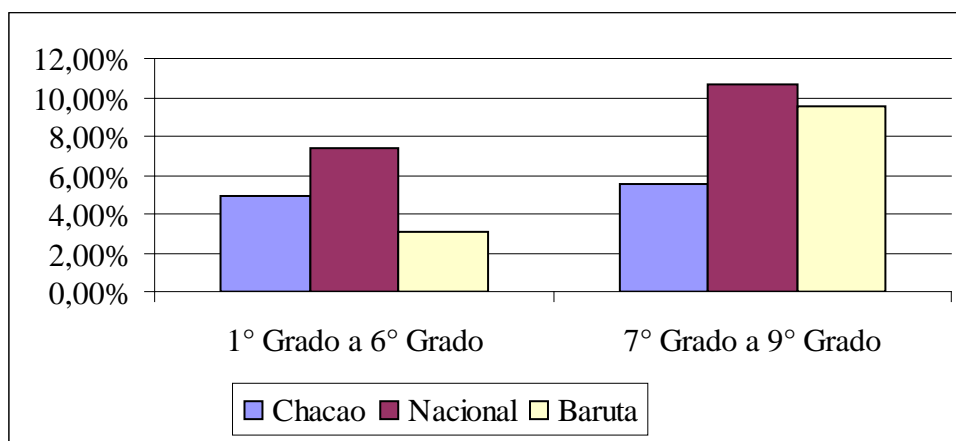
Costo por alumno anual	Bolívares
Gobierno Nacional	934.367
Alcaldía Mayor	721.710
Alcaldía de Baruta	1.541.492
Alcaldía de Chacao	4.699.763

Fuente: Memoria y Cuenta, Ministerio de Educación Cultura y Deportes. Ordenanzas Presupuestarias de los Municipios Baruta y Chacao y de la Alcaldía Mayor

Si se hace la comparación en términos de rendimiento y tomando como base la repitencia que era el único indicador comparable disponible para las escuelas nacionales al momento de realizar el diagnóstico, se encontró que la repitencia en las

escuelas nacionales siempre es mayor que en las escuelas municipales; aunque cabe resaltar que la repitencia en las escuelas del Municipio Baruta es menor que en las del Municipio Chacao de primero a sexto grado, pero mayor de séptimo a noveno (Ver Gráfico 13).

Gráfico 13. Datos Estadísticos Tasas de Repitencias Escuelas Municipales de Chacao vs. Escuelas del Gobierno Nacional y Escuelas Municipales de Baruta. Año 2000-2003



Fuente: Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao

De acuerdo a esta data se puede decir que, aunque la inversión en educación como porcentaje del presupuesto es mayor para la administración pública nacional que para las administraciones municipales y que esa inversión se traduce en un costo promedio menor por estudiante, los resultados, en términos de rendimiento, que se relacionan de una manera positiva, implicando que a un menor gasto un menor rendimiento. Sin embargo, cuando la comparación se hace entre las Alcaldías de Baruta y de Chacao, se encuentra que el costo por niño en Baruta es menor que en

Chacao y lo mismo sucede con la repitencia, para la primera y la segunda etapa de básica. Es importante poner especial atención a esta última observación que sugiere que a pesar de que el gasto en educación en el Municipio Chacao es mayor que en el Municipio Baruta, el único indicador de rendimiento disponible¹²- tasa de repitencia- señala que la repitencia es mayor en Chacao que en Baruta, de primero a sexto grado.

Visto lo anterior se podría decir que la prestación del servicio educativo en el Municipio Chacao no está funcionando correctamente, especialmente al comparar los costos y el rendimiento de los alumnos de las escuelas municipales con sus contrapartes de las escuelas privadas.

¹² Aunque la tasa de repitencia no es un indicador efectivo de calidad, la calidad depende de factores externos (como niveles de exigencia del plantel/ docente, número de alumnos por salón, duración de la jornada escolar, estatus socioeconómico del alumno, entre otros) de deben ser estudiados aislados antes de analizar el rendimiento académico, para el momento de realizar este estudio no se consiguieron los datos necesarios para el cálculo de otro indicador más confiable que evalúe el rendimiento.

CAPITULO 3

MODELOS ALTERNATIVOS DE GESTIÓN EDUCATIVA: TEORÍA Y PRÁCTICA

Como se expuso en el capítulo anterior, el sistema educativo del Municipio Chacao presenta diversas fallas. En el presente capítulo se presentarán dos modelos alternativos que podrían sustituir al actual. Además, describirán las experiencias prácticas de la implantación de estos modelos a nivel internacional.

Existen diversas maneras en las que el Estado puede garantizar la educación a sus ciudadanos. Para la realización de este trabajo se han seleccionado y adaptado los dos modelos que más se adecuan a las condiciones del sistema educativo venezolano. De esta forma, se procederá a describir cada modelo, y luego se relatarán las experiencias más relevantes a nivel internacional y nacional, ya sea por sus éxitos o sus fracasos.

Al proveer educación es posible separar el financiamiento de la prestación del servicio, propiamente dicho. Esto permite mantener el sistema de gratuidad (siendo el estado el financiador), y contar con diferentes opciones del cómo y a quién se asignen los recursos. Para comprenderlo mejor es necesario y posible separar la demanda (los usuarios del sistema educativo: los alumnos) de la oferta (las instituciones educativas: colegios, universidades, etc.). De esta manera se han creado

dos grandes modalidades para la optimizar el funcionamiento de la educación: subsidio a la demanda y subsidio a la oferta.

3.1 Subsidio a la demanda

Desde hace décadas se argumenta que debiera darse preferencia a los subsidios a la demanda en el terreno de la política social. Esto, como una opción para que el Estado participe en el financiamiento de la compra de un determinado producto sin necesariamente participar en su producción. Adicionalmente, el subsidio a la demanda, constituye una opción para disminuir la participación del proveedor menos eficiente y/o menos efectivo y aumentar la de aquellos proveedores, públicos o privados, que lo hacen mejor, afirman Aedo y Sapelli (2001).

Dentro del sistema educativo existen dos modalidades de subsidio a la demanda: vouchers educativos, y exenciones tributarias o créditos a los impuestos para financiar la educación. Este trabajo se centrará específicamente en vouchers educativos debido a que en el Municipio Chacao sólo un reducido porcentaje de las familias cuyos hijos reciben educación prestada por el Municipio pagan impuestos municipales, o los que pagan, son tan bajos que no tendría sentido otorgarles créditos fiscales¹³, lo que significa que en la práctica la exención tributaria puede no ser una real alternativa para financiar la educación.

¹³ Si se permitiera el funcionamiento de un mercado secundario, donde los padres podrían vender sus créditos fiscales, el mecanismo de exenciones fiscales podría funcionar.

3.1.1 Vouchers Educativos

Milton Friedman (1955 y 1962) introdujo la idea de usar vouchers educacionales para promover la elección de las familias en la educación de sus hijos. El elemento central de esta propuesta es que el financiamiento se dirija a los propios estudiantes, en lugar de dirigirse directamente a los propios centros educativos.

Los vouchers se presentan como una alternativa dentro de un conjunto de posibles reformas de mercado al sistema educativo. Un voucher educativo es una especie de certificado, financiado con fondos públicos y con un valor igual al costo promedio en educación, a través del cual el gobierno se compromete a realizar un pago a la escuela que seleccionan los padres del niño beneficiado. La idea general es la siguiente: los padres de los niños en edad escolar reciben un voucher por parte del gobierno, el cual puede ser utilizado para pagar los gastos de matrícula u otros gastos de admisión de cualquier escuela que esté participando en el programa. Dichas escuelas pueden ser privadas o públicas. Los padres presentan su voucher a la escuela de su escogencia, posteriormente, cada escuela presenta a la entidad competente del gobierno los vouchers recibidos y obtiene a cambio el monto correspondiente de dinero.

En la práctica, existen numerosas versiones del sistema de vouchers educativos. Algunos gobiernos deciden ponerlos a la disposición de cualquier familia interesada, éstos son los vouchers amplios, mientras que otros deciden dirigirlos únicamente a

familias de bajos ingresos. Existen incluso, casos en los que los vouchers educativos están dirigidos a grupos muy específicos (edad, sexo, religión, dificultades de aprendizaje, grupos con desventajas de idioma, entre otros) en los cuales se quiere promover enfáticamente la educación.

En algunos casos, el gobierno inspecciona a las escuelas que reciben los vouchers para garantizar el cumplimiento de unos estándares de calidad y/o cobertura mínimos. Los gobiernos también pueden imponer medidas regulatorias que indirectamente apunten a mejorar la enseñanza para las escuelas beneficiadas tales como exigir que los profesores de dichas escuelas tengan una licencia especial - generalmente emitida por el gobierno- para enseñar.

El sistema de voucher no necesariamente debe ser manejado por la autoridad nacional o central en educación (Ministerio de Educación), más bien puede descentralizarse para garantizar así una mayor eficiencia.

3.1.1.1 Ventajas y desventajas de los vouchers

Dentro de las ventajas que presenta este mecanismo en primer lugar, la más destacada, es que les permite a los padres escoger el plantel educativo que se adapte a sus preferencias. Gary Becker (1995), argumenta a favor de un sistema selectivo de vouchers que permita a grupos vulnerables poder acceder a las escuelas privadas o públicas, basándose en la evidencia que existe de que las escuelas privadas tiene un

mejor desempeño que las públicas. Más específicamente, las familias pueden optar por el tipo de educación que más se ajusta a la que ellos quieren que reciba su hijo. Por ejemplo, escuelas religiosas, con enseñanza en inglés, más inclinadas a los deportes, etc. Además, las familias pueden optar por la escuela que mejor se ajusta a las necesidades de sus niños (religión, deportes, académica, etc.).

En segundo lugar, esta modalidad de subsidio a la demanda supone la creación de una fuerte competencia entre las escuelas debido a que los padres, en su mayoría, no acudirán a los colegios de baja calidad¹⁴ y eventualmente éstos se verán obligados a cerrar sus puertas por falta de insumos (al no tener alumnos no reciben los fondos del Estado necesarios para su funcionamiento). Los planteles que ofrezcan altos niveles académicos serán muy demandados incentivando la apertura de nuevos colegios de óptima calidad y con un menor costo. En este sentido, Marais (1993) afirma que como las personas pueden “votar con sus pies”, aquellas escuelas que no tengan un buen desempeño serán rechazadas por la sociedad en beneficio de aquellos competidores más responsables o eficientes. Adicionalmente, Hoxby (1994) ofrece evidencia acerca de que la competencia entre centros de educación privados y públicos aumenta la eficiencia de los centros públicos.

¹⁴ Existen padres cuyo criterio para escoger la escuela de sus hijos se basa en la cercanía de la escuela a su hogar o trabajo, en las actividades extracurriculares de la misma, en el horario de la jornada, entre otras. Además, existen padres que están desinformados acerca del desempeño de las escuelas y son capaces de tomar la decisión más adecuada.

En tercer lugar, este mecanismo facilita la rendición de cuentas ya que los padres, al poder escoger el plantel al cual sus hijos asistirán, estarán en mejor posición para demandar un mejor servicio.

En cuarto lugar, este esquema promueve la equidad facilitando el acceso de todos los alumnos a las mismas oportunidades¹⁵.

Dentro de las desventajas que presentan los vouchers educativos se encuentra, en primer lugar, la discriminación que podrían enfrentar los niños de bajos recursos al asistir a escuelas donde la mayoría de los estudiantes pertenecen a familias de estratos sociales más elevados. De esta manera, a los niños receptores del voucher se les haría muy difícil adaptarse a este ambiente, llegando muchas veces a abandonar las escuelas (Ascher et al. 1996).

En segundo lugar, algunos escépticos desconfían de este sistema, se si aplicara la modalidad de vouchers selectivos, ya que en países como Venezuela, donde la institucionalidad es muy débil, proliferarían las amenazas para corromperlo, como el surgimiento de prácticas fraudulentas para la asignación de los vouchers y/o la reventa en mercados informales. Asimismo, si se diseña un sistema donde por ejemplo, se quiera subvencionar sólo a los niños de muy bajos ingresos, las personas tendrían muchos incentivos para no revelar su verdadera situación financiera.

¹⁵ Existen autores que cuestionan esta afirmación considerando que no todos los padres se informan o interesan como deberían al momento de seleccionar la escuela que más les convenga a sus niños.

Adicionalmente, el monitoreo de un proceso así, tiene altos costos de transacción que dificultan la identificación de los alumnos que realmente necesitan el voucher.

Vistos los beneficios y objeciones a este sistema, todavía es muy temprano para saber si su implantación en el Municipio Chacao se traduciría en mejoras para el sistema educativo.

3.1.2 Experiencias internacionales

Existen diversos países que han utilizado el sistema de vouchers educativos como un mecanismo alternativo para proveer educación. A continuación se relatarán las experiencias de Chile -por ser un país latinoamericano y uno de los pioneros en la implementación de este modelo que sigue vigente en la actualidad-, Colombia -con condiciones geográficas, culturales, sociales, económicas y políticas muy parecidas a las venezolanas- y Milwaukee y Cleveland - por su gran experiencia en esta modalidad educativa y por la gran cantidad de literatura que se encuentra disponible-.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las experiencias internacionales

Como se pudo observar en el cuadro anterior, la evidencia empírica, que muestre que los alumnos que asisten a escuelas privadas utilizando vouchers alcancen mejores o peores niveles que aquellos que asisten a escuelas públicas, es inconsistente. En Colombia, el programa fue cancelado debido a que no se logró el impacto esperado (aumentó la cobertura pero no mejoró el rendimiento), en Estados Unidos aún se debate si este programa ha mejorado el rendimiento. La evidencia pareciera señalar que existe una mejora, sin embargo, la metodología utilizada en estos estudios ha sido cuestionada. Por otro lado, en Chile los vouchers educativos han funcionado por más de doce años -aunque tienen algunos problemas de implementación como el que los más pobres no están siendo beneficiados como se quería¹⁶ (Gonzalez et al. 2002).

3.2 Subsidio a la oferta

En el terreno de la política social tradicionalmente se acostumbra a financiar al ente encargado de proveer el servicio. El sistema educativo no ha sido una excepción. Esto se ha realizado a través de la creación de planteles educativos de propiedad pública. Existen varias modalidades para subsidiar la oferta educativa estas son: la Gerencia Descentralizada (*Site-Based Management*), la Reforma Sistémica (*Systemic Reform*) y las Escuelas Charter (Hill et al. (1997)).

¹⁶ Las escuelas rurales están teniendo problemas presupuestarios que no les permiten obtener el rendimiento esperado, lo que significa que los niños de menores recursos que asisten a estas escuelas son los que están siendo perjudicados.

La Gerencia Descentralizada busca hacer los controles sobre las escuelas menos rígidas, o lo que es lo mismo, darles una mayor autonomía. De esta manera, los profesores y los directores pueden tomar sus propias decisiones sin tener que depender del órgano de gobierno. Sin embargo, la autonomía que se les otorga no es suficiente para llevar a cabo ciertas labores como: ejecutar programas novedosos – debido a que no tienen el control sobre su presupuesto- y contratar o despedir a profesores –debido a que éstos son empleados del órgano de gobierno y no de la escuela-.

La Reforma Sistémica propone mantener que las escuelas públicas sigan siendo operadas por el órgano de gobierno al que están adscritas y sus empleados continúen siendo funcionarios públicos, la diferencia con las escuelas públicas tradicionales es que propone una homogenización de los objetivos educativos, es decir, que todas las escuelas públicas deben guiarse por los mismos estándares y currículos.

Por su parte las escuelas charter proponen que se otorgue una concesión donde el ente de gobierno (patrono) autoriza a que otra organización apta para prestar el servicio educativo, lo haga. Esto supone, en la mayoría de los casos, la culminación de la relación laboral entre el ente de gobierno (patrono) y los docentes (empleados). En la próxima sección se profundizará más en esta modalidad educativa.

Tanto la gerencia descentralizada como la reforma sistémica suponen que los profesores seguirán siendo funcionarios públicos regidos por la Ley del Estatuto de

la Función Pública y adscritos a un contrato colectivo, lo cual no resuelve uno de los mayores problemas que enfrenta la Alcaldía de Chacao que es el alto costo de la nómina, asociado al contrato colectivo.

A continuación se expondrán los lineamientos teóricos relacionados con las escuelas charter.

3.2.1 Escuelas charter¹⁷

Las escuelas charter representan una opción de rápido crecimiento en materia de elección y responsabilidad en la educación pública. Las escuelas charter son escuelas financiadas públicamente, iniciadas por profesores, padres, universidades, asociaciones civiles, organizaciones con o sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales y miembros de la comunidad que operan independientemente de la mayoría de las reglas y de las regulaciones estatales y del distrito educativo local. A cambio de esta autonomía, las escuelas charter son responsables por su desempeño académico y financiero, Seder (1999). Una escuela charter es una escuela pública que se establece por medio de un contrato que especifica los procedimientos de operación de la escuela y el plazo durante el cual recibirá apoyo público, así las define Nelson (2000). Si la escuela fracasa en alcanzar las metas establecidas en su carta o estatuto, la concesión puede ser revocada o no renovada y sometida a revisión. Existen dos tipos de escuelas charter: las escuelas sin fines de lucro (el

¹⁷ Esta subsección está basada en la definición de escuelas charters para Estados Unidos, debido a que en este país es donde se encuentra la mayor cantidad de este tipo de escuelas y por ende, la mayor cantidad de data disponible.

órgano que las gerencia no persigue obtener beneficios monetarios de su gestión) y las escuelas con fines de lucro (el órgano que las gerencia persigue obtener beneficios monetarios de su gestión). Estas últimas, por lo general, son más grandes que las escuelas charter promedio.

Las escuelas charter fueron creadas en un principio como una alternativa para los estudiantes de escuelas públicas, quienes no podían acceder a las instituciones privadas y se debían conformar con las escuelas públicas. Las escuelas charter que buscan acabar con las ineficiencias de las escuelas públicas convencionales debido a que no se rigen por el marco regulatorio tradicional, lo que les otorga mayor flexibilidad para crear nuevos modelos de instrucción y organización. La autonomía de las escuelas responde a la percepción generalizada de ineficacia de las escuelas públicas, y de la ausencia de controles e incentivos a los cuerpos docentes y directivos. Estas escuelas presentan las siguientes características generales:

- Poseen formas de tercerización en donde el estado mantiene el financiamiento (a veces incluso pasa a compartirlo) pero delega la ejecución a una unidad no estatal (ONG, comunidades locales, asociaciones de padres, universidades y empresas privadas con o sin fines de lucro).
- Tienen mayor flexibilidad curricular que las escuelas públicas lo que les permite adaptar el programa académico a las necesidades de los estudiantes. Por ejemplo, unos se especializan en arte, otros en educación vocacional,

otros en diseño, otros en deporte. Aunque la mayoría se enfoca en materias tradicionales, algunos enseñan materias atípicas.

- Permiten la contratación de maestros sin certificación.
- Contemplan dos modalidades, una es la conversión de antiguas escuelas públicas en charter y la otra la conforman las que han sido creadas desde cero.
- En su mayoría, no se someten a contratos colectivos.
- Tienen autonomía financiera, permitiendo que la escuela tenga un control total sobre los fondos que reciben del ente de gobierno (incluyendo los salarios).
- Tienen autonomía legal, donde los maestros de las escuelas son empleados de las escuelas y no del distrito escolar.
- Poseen dos grandes innovaciones en comparación con las escuelas públicas tradicionales: diferencias en el horario (las jornadas son en bloques y el preescolar dura todo el día), la enseñanza de un idioma extranjero.

Objetivos que se plantean las escuelas charter:

- Incrementar las oportunidades de aprendizaje para aquellos alumnos cuyos logros académicos son muy bajos.
- Fomentar el uso de diferentes e innovadores métodos de enseñanza.
- Crear nuevas oportunidades profesionales para los profesores.

- Proveer a los padres y alumnos de varias alternativas educacionales, diferentes a las escuelas públicas tradicionales.
- Fomentar la competencia con las escuelas públicas tradicionales promoviendo así el mejoramiento continuo de todas las escuelas.

Su funcionamiento está sujeto a las restricciones impuestas por tres actores:

- El gobierno, el cual establece mecanismos y procedimientos que son difíciles de cumplir.
- Los padres, quienes si no se encuentran contentos con las escuelas pueden enviar a sus hijos a otras escuelas.
- Los maestros, los cuales se pueden sindicalizar y ser una amenaza para el sistema. Normalmente los maestros imponen restricciones al momento de su contratación y relativas al sitio de trabajo gracias a su alto poder de negociación y al apoyo político que reciben.

Innovaciones

- Ofrecen nuevos o variados currículos diseñados para mejorar el desempeño académico.
- Ofrecen jornadas y años escolares más largos.
- La mayoría no tiene sindicatos de profesores, a cambio ofrecen pagos por desempeño y acciones.

- Reducción de gastos administrativos.
- Los padres se encuentran más involucrados.
- Están libres de la burocracia tradicional escolar.

3.2.1.2 Ventajas y desventajas de las escuelas Charter

Como ya fue mencionado anteriormente, una de las ventajas más importantes de este sistema es que a las escuelas no se le aplican todas las leyes de educación, que normalmente se les aplican a las escuelas públicas, lo que les permite utilizar técnicas de instrucción más innovadoras y modernas.

En segundo lugar el Estado puede beneficiarse de este esquema, ya que al otorgar autonomía también está desconcentrando parte de sus funciones, contribuyendo así con una mayor eficiencia en el sistema y disminuyendo la posibilidad de seguir aumentando la corrupción. Otra ventaja que ofrece el sistema para el Estado, sería la disminución de la carga laboral, ya que los maestros dejarían de formar parte de la nómina de los empleados públicos y pasarían a ser empleados del órgano que gerencia la escuela, es decir, la compañía que adquiere la concesión se convierte en el patrono de los profesores.

En tercer lugar, a diferencia de las escuelas públicas tradicionales, las escuelas charter posibilitan un accionar más comprometido con un proyecto educativo consensuado por parte de los principales actores de la sociedad civil vinculados con

la educación; es decir, los educadores, las familias de los alumnos y los propios alumnos.

En cuarto lugar, el modelo de las escuelas públicas charter podría contribuir a brindar mayor transparencia al sistema escolar tanto público como privado ya que la asignación de fondos se efectúa por medio de concursos públicos y con la supervisión de un jurado de especialistas imparciales del más alto nivel.

A pesar de todos estos beneficios existen algunas desventajas a la hora de implementar este sistema. En primer lugar, se encuentran barreras financieras tales como falta de recursos para comenzar a funcionar, insuficientes fondos operativos e instalaciones inadecuadas, los cuales constituyen los tres grandes obstáculos para el desarrollo de las escuelas charter. Estas barreras tienden a afectar a las escuelas recientemente creadas, más que a las convertidas (previamente públicas y privadas).

En segundo lugar, las escuelas charter son pequeñas en comparación con otras escuelas públicas, lo que hace difícil aprovechar las economías de escala.

Vistos los beneficios y las desventajas de utilizar un modelo de este tipo, cabe resaltar que la educación es un bien público impuro sobre el cual la autoridad central no puede renunciar a su fiscalización, al menos parcialmente. La educación debe procurar el logro de estructura orientada a igualar las oportunidades de acceso al bienestar en una sociedad desigual. Por esta razón, el Estado debe buscar la manera

de propiciar las condiciones para minimizar los problemas y promover los beneficios de cada modelo.

3.2.2 Experiencias Internacionales¹⁸

A continuación se expondrá como ha sido la implementación de modelos alternativos de educación en otros países. El Reino Unido, Colombia y Estados Unidos son algunos de los países que han utilizado los modelos de escuelas charter. A continuación se hará una breve reseña de los resultados obtenidos en cada uno de estos países.

Colombia:

Desde hace poco, la modalidad de las escuelas charter o colegios en concesión ha comenzado paulatinamente a ser implementada en Municipios, Departamentos y Distritos colombianos. Tal es el caso del Distrito Especial de Bogotá, en donde ya funcionan 23, de un proyecto inicial de 57, que son administradas por empresarios, algunos de ellos con experiencia en la educación privada (Rafael Díaz Borbón (2004))¹⁹. Esta práctica es muy reciente por lo que todavía no se puede hablar de resultados concluyentes sobre este proceso. Sin embargo, el concejal de Bogotá David Luna afirmó:

¹⁸ Esta subsección se basa en Vanourek et al. (1997)

¹⁹ Haciendo referencia a Mónica Pini (2003).

“El primero de febrero, el Programa de Reformas Educativas para América Latina (PREAL) galardonó la labor de los colegios en concesión (colombianos) como una de las experiencias más exitosas en calidad y equidad entre 119 proyectos de la región (...). El modelo educativo de los colegios en concesión ha demostrado eficiencia, mejoramiento de la calidad académica y de la vida escolar, familiar. Y es un programa que requiere menos recursos -vía matrículas- que los colegios oficiales”.

Siendo este proyecto muy reciente, no se encontraron estudios empíricos relevantes para incluir en esta investigación.

Estados Unidos:

Estado Unidos es el país es donde el movimiento charter ha cobrado mayor fuerza, convirtiendo a esta corriente educativa en un caso de referencia al momento de estudiar las escuelas charter.

En 1992, se inauguró la primera escuela charter en Estados Unidos. En la actualidad, casi 3.000 escuelas charter atienden a 750.000 estudiantes en 37 estados (US Department of Education, 2004).

Son innumerables los estudios que han analizado el desempeño de estas escuelas en Estados Unidos. Al analizar muchos de estos estudios, es difícil poder determinar si los alumnos que asisten a este tipo de escuelas se están desempeñando mejor que sus contrapartes en las escuelas públicas. Los resultados generalizados de estos estudios no son concluyentes. A continuación, se sintetizará cuál ha sido el debate sobre este tema durante este año.

El Departamento de Educación de Estados Unidos en su último reporte destacó las innovadoras prácticas educativas de ocho escuelas charter que utilizan métodos prometedores para elevar el rendimiento académico de los estudiantes. Estas escuelas fueron seleccionadas ya que cumplen los objetivos del *Adequate Yearly Progress*²⁰ establecidos para cada estado y demostraron notables mejoras en las pruebas estandarizadas durante tres años seguidos. Además revoló que existe una elevada demanda por adquirir concesiones de escuelas charter, de cada diez escuelas siete reportan listas de espera y sólo el 4 por ciento de todas las escuelas charter que han existido han cerrado sus puertas. Por estos resultados tan exitosos, el proyecto presupuestario del Presidente Bush para el año fiscal 2005 propone casi \$320 millones para las escuelas charter, un aumento del 24 por ciento en relación con el año fiscal 2004.

²⁰ El *Adequate Yearly Progress* refleja los logros obtenidos año a año por las escuelas. Este reporte, para poder hacer las comparaciones año a año, utiliza los mismos estándares todos los años.

Existen dos informes muy importantes que intentan comprobar, una vez más, si las escuelas charter son mejores o no que las escuelas públicas regulares.

El primer informe, publicado en agosto de este año, por la Federación Americana de Maestros (AFT, por sus siglas en inglés), el segundo sindicato de maestros más importante de Estados Unidos, señaló que los estudiantes de las escuelas charter mostraban un retraso en su desempeño, al compararlos con estudiante se las escuelas públicas.

El segundo informe, publicado un mes después, por la Profesora de la Universidad de de Economía de la Universidad de Harvard, Caroline Hoxby, buscó realizar la misma comparación. En esta oportunidad, la profesora Hoxby comprobó, en promedio, que las escuelas charter muestran una mejoría del 5 por ciento en el área de lectura y del 3 por ciento en matemática, al compararlas con escuelas públicas de la misma zona y con niños de similar distribución racial. Utilizando siempre la misma metodología encontró que en los estados donde las escuelas charter han estado funcionando desde hace mucho tiempo, las mejoras son hasta de un 35 por ciento.

Al analizar la metodología utilizada por ambos estudios se encontraron las siguientes observaciones:

1. La muestra utilizada por la AFT representaba un 3 por ciento de los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas, por el contrario, la muestra utilizada por Hoxby representaba un 99 por ciento de los mismos resultados.

2. El estudio realizado por la AFT, comparó a estudiantes de las escuelas públicas con los estudiantes de las escuelas charter, lo que implica la comparación de típico estudiante de la escuela pública con el típico estudiante de la escuela charter. Esta comparación no es correcta, ya que, por ejemplo, en los suburbios, los padres de un alto nivel socioeconómico, cuyos hijos están obteniendo un buen rendimiento en las escuelas públicas, no los envían a las escuelas charter. Por el contrario, las familias de muy bajos ingresos, los padres solteros, las minorías y los inmigrantes, escogen, muchas veces, a las escuelas charter porque sus hijos no muestran un buen rendimiento y/o no se adaptan en las escuelas públicas regulares. Por esta razón, comparar a niños, de esta manera es incorrecto, ya que sugiere la comparación de “peras con manzanas”. Hoxby (2004), para realizar esta comparación utilizó la información disponible del siguiente proceso. Los cupos de las escuelas charter son asignados en un proceso de lotería, lo que permite comparar a los niños que reciben los cupos con los que aplicaron pero no los recibieron, es decir, este procedimiento permite compara “manzanas con manzanas”.

Estas dos observaciones son vistas como fallas metodológicas que, según Hoxby, restan validez al estudio realizado por el sindicato de maestros. Si el estudio realizado por Hoxby, corrige estas fallas y no presenta nuevas, se puede concluir que finalmente, existe evidencia empírica que muestra que las escuelas charter son una excelente opción educativa para los niños que han tenido mal desempeño en las escuelas públicas tradicionales.

Reino Unido

En el Reino Unido existen las llamadas *Britain's Academies*. Estas escuelas son parecidas a las escuelas charter debido a que poseen autonomía y son financiadas con fondos públicos. Actualmente existen doce academias en este país, pero el Primer Ministro Tony Blair, desea expandir este número a 2.000. Debido a que sólo existen doce academias de este tipo operando y no ha encontrado estudios representativos que analicen el desempeño de estas escuelas, resulta muy difícil poder establecer una conclusión acerca de esta modalidad educativa.

CAPÍTULO 4
ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DE MODELOS ALTERNATIVOS
DISEÑADOS PARA EL MUNICIPIO CHACAO

4.1. Modelos Alternativos

Como se demostró en el capítulo anterior, el modelo educativo que está funcionando actualmente en el Municipio Chacao presenta diversos problemas. En este capítulo se presentan la adaptación dos modelos que han sido diseñados especialmente para el Municipio Chacao, obedeciendo sus condiciones políticas, económicas, sociales y culturales. En este mismo capítulo se evalúan estos modelos siguiendo las pautas del método del costo efectividad.

4.1.1 Modelo de Vouchers para el Municipio Chacao

Descripción del Programa

La Gerencia de Administración que pertenece a la Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao entregará el cupón directamente a los padres de los niños, que financiará la educación, desde preescolar hasta noveno grado. Los padres podrán escoger la escuela privada de su preferencia que participe en el programa, y pagarla con el voucher que han recibido. Las escuelas participantes deberán aceptar que ellas serán las encargadas de proveer la educación que antes proveía la Alcaldía de

Chacao. Para esto, se firmará un Contrato de Licencia, donde se establezcan las condiciones bajo las cuales la escuela va a funcionar. Estas condiciones serán: cumplimiento de estándares educativos, de seguridad, de infraestructura, de salubridad y del marco legal existente. De no cumplirse las condiciones establecidas la Alcaldía podría excluir a la escuela del programa.

Adicionalmente, este Contrato de Licencia debe contener aspectos como: duración de la relación entre la Alcaldía, y la escuelas, propósitos del contrato, requisitos mínimos para la prestación del servicio, procedimiento a seguir cuando no se cumplan las condiciones, definición de los estándares de funcionamiento, políticas de admisión de los estudiantes, participación de la comunidad, forma en que la escuelas será evaluada, consecuencias de evaluaciones, entre otros.

Monto del Voucher

El voucher debe cubrir el costo completo de la matrícula, ya que la Constitución Venezolana establece que la educación pública debe ser gratuita. Se podrá cargar a los padres sólo el costo de las actividades extracurriculares y de los útiles escolares. El monto del voucher variará dependiendo del costo de la matrícula de cada escuela. Existirá un valor máximo del voucher por lo que las escuelas que cobren una matrícula mayor al monto del voucher no podrán participar en programa.

Características del Voucher

El voucher se hará a nombre del jefe de la familia o de la persona responsable por el niño quien lo endosará posteriormente a la escuela de su elección. Este voucher será intransferible para evitar que se venda a descuento a otros padres, o que se use para otro fin.

El monto del voucher será renovado anualmente para aquellos alumnos que logren pasar al grado superior y muestren un rendimiento satisfactorio o al menos una mejoría en sus calificaciones²¹.

¿A quién está dirigido?

A los niños pertenecientes a las familias de menores ingresos que habiten en el Municipio Chacao. Durante el primer año estará dirigido sólo a los actuales estudiantes de las escuelas municipales. Si llegase a ser insuficiente la oferta educativa se restringirá la participación por familia. Más adelante se podrán aceptar a niños provenientes de escuelas privadas habiendo previamente constatado su nivel socioeconómico (ya que puede darse el caso de que existan niños de bajos recursos que asisten a escuelas privadas que sus padres pagan con mucho esfuerzo pero que desean beneficiarse del modelo de vouchers). El mecanismo de selección que se utilizará para escoger a los niños beneficiados se expondrá más adelante.

²¹ Esta forma de renovación busca premiar la excelencia, sin embargo, esta política puede resultar excluyente o discriminatoria. Por esta razón, la Alcaldía de Chacao deberá definir si prefiere renovar el voucher, independientemente de las calificaciones obtenidas por el alumno, para garantizar la prosecución o si prefiere promover la excelencia.

El número máximo de vouchers a ser entregados será igual al número actual de niños residentes que estudian en las escuelas municipales a menos que la Alcaldía de Chacao decida cambiar la política sobre la cobertura. A medida que los alumnos vayan culminando sus estudios, otros entrarán para ocupar sus puestos.

Escuelas Participantes

Todas las escuelas privadas que lo deseen pueden participar siempre que cumplan con los requisitos establecidos por el Municipio. Las escuelas públicas municipales cerrarán sus puertas²². El número total de estudiantes con voucher dentro de las escuelas privadas no podrá exceder de un 25 por ciento del total de estudiantes de la escuela. Las razones que justifican lo anterior son:

- Las escuelas podrían aceptar exclusivamente a niños con vouchers ya que de esta manera asegurarían sus ingresos mensuales, mientras que si aceptan a niños sin voucher podrían arriesgarse a no recibir el pago mensual, por retrasos en las mensualidades.

- Si el monto de los vouchers es superior al monto de la matrícula de una escuela, esa escuela tendrá incentivos para aumentar el precio de su matrícula, pero si la cantidad de vouchers no representa un monto relativamente grande de los ingresos de la escuela, entonces los incentivos

²² Se supone que la única manera de lograr que las escuelas municipales cierren sus puertas será después de una extensa negociación con los padres y el sindicato de profesores. A los padres se les explicará cuál será el nuevo modelo educativo y a los docentes se les ofrecerá un paquete atractivo para que renuncien a su cargo. Una vez culminado estas negociaciones se procederá a vender o alquilar las instalaciones de las escuelas.

para aumentar la matrícula disminuirán, sobretodo si existe la posibilidad de que al aumentarla los niños que no poseen voucher se cambien de escuelas. Adicionalmente, esta medida restringe la capacidad de negociación de la escuela frente al municipio.

- o Uno de los mecanismos de control más efectivos de las escuelas es la participación de los padres y se ha comprobado empíricamente (Hill et al. 1997) que aquellos padres que pagan directamente de sus ingresos la matrícula son los que más verifican el rendimiento de sus hijos y por lo tanto el de las escuelas.

La Alcaldía de Chacao podrá excluir del programa a cualquier escuela que no esté cumpliendo con los términos establecidos en el Contrato de Licencia, siguiendo un procedimiento previamente acordado en el referido contrato.

Criterios de Selección de los Participantes

La Alcaldía de Chacao otorgará el voucher a todos los niños que se encuentran estudiando en las escuelas municipales, desde el primer nivel de preescolar hasta el último de básica. Para ingresar en el primer nivel de preescolar, el proceso será diferente, ya que supone el ingreso por primera vez al sistema escolar de estos niños.

Este proceso se llevará a cabo de la siguiente manera: se entregarán las solicitudes²³ de vouchers a los niños que residan en el Municipio Chacao, una vez llenadas estas solicitudes y procesadas, la Alcaldía de Chacao verificará la veracidad de esta información enviando visitadoras sociales a los hogares de los niños. Este procedimiento se repetirá todos los años a medida que ingresen nuevos niños en el sistema. El órgano encargado de este procedimiento también se podrá apoyar en la información que se ha levantado en otras instancias de la Alcaldía de Chacao, como por ejemplo, Salud Chacao y Justicia Municipal.

Por su parte, las escuelas privadas deberán realizar un examen acorde con los conocimientos que debe tener el niño para el grado que entra. En caso de sobrepasar los cupos disponibles, se decidirá quien recibirá el voucher, dependiendo de estrato socioeconómico del niño, ya que lo que se busca es favorecer a aquellos más pobres.

Distribución del voucher

Los cupones serán otorgados, bajo la figura de un fideicomiso, por una entidad financiera, quien será responsable de responder por el pago de la matrícula. La Alcaldía de Chacao a su vez realizará el pago correspondiente a la entidad. Este mecanismo brindará confianza a los directores de las escuelas privadas y fomentará su participación.

²³ Estas solicitudes son las mismas que han sido utilizadas por la Alcaldía de Chacao para los procesos de solicitud de cupos en las escuelas municipales en los años anteriores. Estas contienen información como: nivel de instrucción de los padres, lugar de residencia, ocupación de los padres, número de personas que habitan con el niño, ingreso mensual, entre otras cosas. Esto permite tener una idea sobre el perfil socioeconómico del niño.

Mecanismos de control

- La Alcaldía de Chacao otorgará a cada escuela privada con la que posea un convenio de vouchers un contrato de licencia. En este contrato se establecerán las condiciones que deben seguir las escuelas en cuanto a estándares de seguridad, estándares educativos, infraestructura y salubridad y el marco legal existente.
- Se aplicarán dos pruebas estandarizadas a los beneficiarios del programa, una al comienzo y otra al final del año escolar lo que permitirá un eficaz control sobre el rendimiento²⁴. Aquellas escuelas que tengan un rendimiento deficiente se verán obligadas a salir del programa. Esta prueba debe ser realizada por un organismo independiente.²⁵
- Se realizarán encuestas a los padres regularmente para verificar su opinión acerca del desempeño de la escuela.
- Se hará obligatoria la participación de todos los estudiantes en las Olimpiadas Municipales, donde a los estudiantes ganadores se les otorgará un premio.

²⁴ Con estas pruebas se busca analizar cuál ha sido el sólo efecto de la escuela sobre el aprendizaje del niño y aislar los efectos que puedan tener otros factores en el proceso educativo, como por ejemplo el nivel educativo de los padres.

²⁵ Como por ejemplo una universidad.

- Se elegirá a la escuela y el alumno que presente un mejor desempeño académico y se le hará un reconocimiento público. Estos resultados serán divulgados por medio de una publicación que realizará la Alcaldía de Chacao. Esta publicación facilitará la escogencia de los padres al momento de seleccionar una escuela para sus hijos.
- Se llegará a un acuerdo con las escuelas privadas que participen en el programa para que creen una sección para aquellos niños que necesiten ser nivelados antes de comenzar su grado correspondiente.
- El cuerpo de profesores deberá incluir profesionales especializados en la materia como psicólogos y psicopedagogos que ayuden a un mejor desempeño social y académico para el alumno.
- Se harán pruebas anuales que verifiquen el estado de la infraestructura de la escuela. En caso de que ésta no se encuentre en las condiciones establecidas por FEDE se penalizará a la misma o se excluirá del programa.

Requisitos que deben cumplir las escuelas privadas para participar en el programa

- La infraestructura de las escuelas debe cumplir con las normas establecidas por FEDE.

- Cubrir con el programa de materias establecidos por el Ministerio de Educación y con todos aquellos requerimientos establecidos por el mismo. Adicionalmente, la escuela deberá cumplir con los requisitos mínimos establecidos por el Municipio en el Contrato de Licencia y con aquellas competencias adicionales negociadas en caso particular y reflejadas en el mismo.

- Personal que incluya psicólogos y psicopedagogos.

Órganos de la Alcaldía de Chacao que intervienen en la implementación del programa:

1. Dirección de Educación:

La organización de la Dirección de Educación que funciona actualmente no se ajusta a las necesidades de este modelo, por esta razón esta estructura será rediseñada. A continuación se presenta esta nueva estructura.

1.1 Gerencia de Administración:

Estará compuesta de la siguiente manera:

1. Gerente de Administración y Control
2. Planificador

Esta gerencia tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- Recibir y procesar las solicitudes para obtener los vouchers
- Entregar el voucher
- Monitorear del proceso de canje de voucher

1.2 Gerencia de Seguimiento y Control:

Estará compuesta de la siguiente manera:

1. Gerente de Planificación
2. Planificador

Esta gerencia tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- Negociar con las escuelas los Contratos de Licencias, verificar el cumplimiento de éstos y mantener el contacto con las escuelas
- Supervisar el desempeño de los alumnos con vouchers en las escuelas
- Llevar el control del gasto en que se está incurriendo para otorgar los vouchers

- Diseñar indicadores que permitan saber cuál ha sido el desempeño de las escuelas.

- Monitorear a las demás gerencias que estén relacionadas con el programa.

Las dos gerencias tendrán el siguiente personal en común:

1. Analista de administración
2. Secretaria

Evaluadores externos:

- Encargados de llevar a cabo las pruebas de desempeño de las escuelas y de los alumnos, que pueden ser universidades donde se imparte la carrera de educación o psicopedagogía, así como investigadores, instituciones o empresas nacionales o internacionales especializados en temas educativos.

Posibles problemas de implementación

- Las escuelas que atienden a los niños de los estratos socioeconómicos más altos probablemente no participen en el programa por falta de cupo o por oposición de los padres y representantes de los niños que estudian en el colegio.

- El sistema de otorgamiento y canje de vouchers debe funcionar perfectamente para evitar que las escuelas privadas dejen de participar por falta de confiabilidad y para garantizar que los padres puedan adquirirlos con facilidad.

- Se generarán grandes problemas con los sindicatos de profesores que no estarán dispuestos a que las escuelas públicas cierren sus puertas, por esta razón se deberá realizar una negociación donde se les ofrecerá un paquete de beneficios muy atractivos a cambio de su renuncia. Esta negociación será complicada ya que los docentes poseen beneficios laborales que son irrenunciables y la jurisprudencia existente sobre este tema puede no favorecer a la Alcaldía sino a los trabajadores.

- Los procesos de admisión de los estudiantes pueden crear problemas ya que es posible que los niños no tengan el nivel suficiente para ingresar en las escuelas serán rechazados. Estos alumnos pueden ser rechazados de todas las escuelas y la Alcaldía deberá buscar alguna manera de proveerles educación. En este caso la Alcaldía de Chacao tratará de negociar con las escuelas privadas participantes que tengan cupos disponibles para crear temporalmente un salón de nivelación para estos niños.

4.1.2 Modelo de Charter para el Municipio Chacao

Descripción del Programa

La Alcaldía de Chacao otorgará la posibilidad de que terceros preste el servicio educativo que normalmente el Municipio prestaría. Para ello se suscribirá un contrato de concesión donde se establezcan las condiciones para la prestación del servicio.

Funcionamiento

Las personas y organismos que lo deseen podrán aplicar para participar en el proceso de licitación del servicio educativo a la Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao. A los concesionarios, todos los meses, se les otorgará el monto necesario para su funcionamiento, este monto debe cubrir todos los gastos de la escuela. Este monto variará dependiendo de la cantidad de niños inscritos en las escuelas. La concesión, para comenzar, tendrá una duración de cinco años. Se diseñarán los mecanismos necesarios para que la Alcaldía de Chacao supervise el funcionamiento y el desempeño de estas escuelas.

Políticas de Transición

En el primer año se darán en concesión las tres escuelas municipales. Para poder dar en concesión estas escuelas es necesario finalizar la relación laboral con los docentes que están empleados en estas escuelas, ya que este modelo supone que los maestros serán empleados del concesionario, no de la Alcaldía de Chacao.

Dado que la infraestructura de dos de las tres escuelas municipales no están en óptimas condiciones, la Alcaldía de Chacao se comprometerá a construir una nueva sede de estas dos escuelas y luego darlas en concesión.

Durante el primer año los alumnos residentes del Municipio Chacao que se encuentren estudiando en las escuelas que serán convertidas en charter permanecerán allí. El año siguiente tendrán la posibilidad de cambiarse a aquella de su preferencia y fomentar la competencia entre las escuelas.

Cobertura del Modelo

Durante el primer año del programa se exigirá atender a todos los estudiantes de las escuelas municipales. Para el primer nivel de preescolar, se aceptará el ingreso de nuevos niños. El número de niños será igual a la capacidad instalada de las escuelas para el primer nivel de preescolar. El procedimiento se realizará de la siguiente manera: se otorgarán las solicitudes²⁶ de charter a los niños que residan en el Municipio Chacao, una vez llenadas estas solicitudes y procesadas, la Alcaldía de Chacao verificará la veracidad de esta información enviando visitadoras sociales a los hogares de los niños. Este procedimiento se repetirá todos los años a medida que ingresen nuevos niños en el sistema.

²⁶ Estas solicitudes son las mismas que han sido utilizadas por la Alcaldía de Chacao para los procesos de solicitud de cupos en las escuelas municipales en los años anteriores. Estas contienen información como: nivel de instrucción de los padres, lugar de residencia, ocupación de los padres, número de personas que habitan con el niño, ingreso mensual, entre otras cosas. Esto permite tener una idea sobre el perfil socioeconómico del niño. El proceso de admisión de los estudiantes será el mismo que se hubiera utilizado si se hubiera implementado el modelo de vouchers

No se permitirá la creación de nuevas escuelas municipales y sólo se podrán transformar en charter las escuelas municipales que existen en la actualidad. Durante los años sucesivos se hará una evaluación del gasto del modelo y se considerará si se seguirá atendiendo a la misma población o si se incrementará la cobertura.

Para el segundo año de funcionamiento del programa las escuelas estarán obligadas a otorgar el 30 por ciento de sus cupos a los niños residentes en el sector donde se ubique la escuela y el 70 por ciento restante será repartido mediante un sorteo entre el resto de los aplicantes, residentes en el Municipio.

Aplicaciones

Las aplicaciones que someterán los candidatos a recibir la concesión deben incluir:

- Descripción de la estructura del funcionamiento de las escuelas y del órgano que las gobernará.
- Plan de financiamiento para los primeros tres años de operación. Incluyendo una estimación de la asignación que espera recibir por alumno.
- Políticas de contratación de personal.
- Grados que serán atendidos, el currículo y los métodos de enseñanza.

- Criterios para medir la efectividad de la escuela.
- Aceptación expresa a ser medidos por lo menos dos veces al año por un ente imparcial y por la Alcaldía de Chacao con instrumentos estandarizados y que estos resultados sean publicados.

¿Quiénes pueden aplicar?

Maestros y padres constituidos en sociedades civiles, organizaciones educativas con o sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales y universidades, fundaciones y aquellos que la Alcaldía de Chacao considere capacitados para prestar el servicio educativo.

Monto otorgado a las escuelas para su funcionamiento

Se estimará un costo por alumno en base a los costos promedio de las escuelas privadas del Municipio Chacao.

Admisión de estudiantes

Se deberá atender a todos los estudiantes que lo deseen hasta que se agoten los cupos disponibles. Si el cupo es limitado, se favorecerá a aquellos estudiantes de los

estratos socioeconómicos más bajos²⁷. El cupo máximo disponible se establecerá en función de la población atendida por las escuelas municipales.

Se realizará un único examen de nivelación para ver si el estudiante cumple con los requerimientos académicos necesarios para el grado al que está aplicando. A las escuelas se les exigirá la creación de salones de nivelación para todos aquellos alumnos que no tengan el nivel necesario para el grado al cual están aplicando. Previamente a la aplicación de este examen cada niño debe realizar el mismo proceso de selección utilizado si se implementaran los vouchers educativos, explicado en la sección anterior. Este proceso garantizará que sólo se beneficie a los niños de menores ingresos.

Es deseable no aumentar el número de niños que se encuentran dentro del sistema, por lo menos durante los primeros dos años, para poder estimar cuál será el costo del modelo y fijar un tope de gastos.

Mecanismos de Control (establecidos en el Contrato de Concesión)

Desempeño Académico

- Se aplicarán dos pruebas estandarizadas²⁸, una al comienzo del año escolar y otra al final, que permitirán saber cuál ha sido la variación en el desempeño

²⁷ Para poder saber quienes son estos niños se hará el mismo proceso de solicitud de cupos utilizada cada vez que entran niños al sistema.

²⁸ Las pruebas estandarizadas son utilizadas para medir los logros individuales de los alumnos, para construir indicadores del nivel y de la distribución de los logros por grupo de estudiantes, para evaluar

de la escuela y del estudiante. También se implementarán indicadores de valor agregado²⁹ que muestren cuál ha sido la influencia de la escuela sobre el desempeño del estudiante. Todas las evaluaciones anteriores deberían ser realizadas por un organismo independiente, sin embargo, la construcción de los indicadores de valor agregado será realizada por la Dirección de Planificación Estratégica y de Presupuesto de la Alcaldía de Chacao. No será realizada por un ente independiente porque no se encontró ninguno que prestara este tipo de servicios, por su parte la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto ya cuenta con el recurso humano para practicar este tipo de evaluaciones. Sin embargo, es más deseable que se encuentre un evaluador independiente que realice estas pruebas, para evitar problemas de agencia a largo plazo.

- A aquellas escuelas que no cumplan con el rendimiento mínimo establecido se les dará la oportunidad de seguir funcionando un año más de prueba, para ver si mejoran, si esto no sucede, se les revocará la concesión. Es importante que las condiciones de revocación del contrato estén claramente establecidas para evitar problemas posteriormente.

la eficacia de alguna política educativa y finalmente para medir el desempeño de una escuela, Meyer (1998).

²⁹ Las pruebas estandarizadas presentan ciertas fallas a la hora de medir los incrementos en el desempeño académico, por ello deben ser combinadas con los indicadores de valor agregado que son medidas que permiten evaluar el desempeño escolar o el efectos de las políticas educativas utilizando modelos de regresiones que incluyen todos los factores que pueden contribuir a que el estudiante alcance mayores logros académicos, como por ejemplo, la familia y el lugar donde habita. La idea de estos indicadores es que permiten aislar estadísticamente la contribución de las escuelas de la de los demás factores, Meyer (1998).

- Al principio y al final del año escolar se harán encuestas a los padres para verificar su opinión acerca del desempeño de la escuela. En el contrato de concesión se establecerá qué tan vinculantes serán estas encuestas.
- Se hará obligatoria la participación de todos los estudiantes en las Olimpiadas Municipales y a los ganadores se les otorgará un premio y a las escuelas se les hará un reconocimiento público que junto con la disponibilidad de otros aspectos evaluados en las escuelas puede llevar a un aumento de su demanda y por ende su ingreso total
- Se deberá obligar a las escuelas charter a tener una sección para aquellos niños que necesiten ser nivelados antes de comenzar su grado correspondiente.
- El cuerpo de profesores deberá incluir profesionales especializados en la materia como psicólogos y psicopedagogos que ayuden a un mejor desempeño social y académico para el alumno.
- Se establecerá el número de alumnos por salón de acuerdo a la capacidad de los salones por escuela, siguiendo el estándar que ha sido establecido por la Alcaldía de Chacao- 30 a 35 niños por salón-, para cumplir con los parámetros de eficiencia y calidad.

Gastos

- Todos los meses se deberán entregar informes vía Internet donde se detallen los movimientos y estados contables de la escuela.

- Todos los trimestres se deberán entregar informes certificados por un consultor externo de los movimientos contables de la escuela.

- Se prohibirá el uso de mercadeo para promocionar la escuela durante los primeros años, para evitar que el dinero destinado a mejorar el desempeño académico sea utilizado con fines publicitarios. La manera en que estas escuelas atraerán estudiantes será mediante su buen desempeño. La Alcaldía de Chacao realizará una clasificación de las escuelas que facilitará la elección de los padres y señalará sin problemas cuál es la mejor escuela. Esta clasificación se hará en base a un reporte imparcial, certificado por evaluador externo, con medidas objetivas de desempeño, resultado de encuestas, indicadores de diferentes aspectos de las escuelas que puedan interesar a los representantes. Esta clasificación será publicada todos los años y será muy rigurosa. Será a través esta publicación que las escuelas podrán hacer propaganda.

Otros

- Se harán pruebas anuales a las escuelas, que verifiquen el estado de la infraestructura de la escuela. En caso de que esta no cumpla con los criterios establecidos por FEDE se penalizará a la misma o se verá si se excluirá del programa.
- La Alcaldía de Chacao publicará un reporte donde aparezca el desempeño de cada escuela, el estado de las instalaciones, las actividades que realizan y cualquier información que pueda ser de utilidad.

Posibles problemas

- Si se comprueba que una escuela tiene un rendimiento deficiente se le puede revocar la concesión. Este planteamiento sugiere un problema de adaptación de los alumnos a la nueva administración de la escuela, ya que se supone un cambio de los profesores, de los métodos de aprendizaje, del currículo, entre otros.
- Se generarán grandes problemas con los sindicatos de profesores, por lo que se les deberá hacer una oferta atractiva que haga que los maestros acepten las nuevas condiciones.

- Ausencia de interesados para el manejo de las escuelas, al precio establecido por la Alcaldía de Chacao. Por esta razón, se recomienda comenzar este programa sólo con una escuela, como programa piloto y ver como funciona.

Órganos de la Alcaldía de Chacao que intervienen en la implementación del programa

1. Dirección de Educación

La organización de la Dirección de Educación que funciona actualmente no se ajusta a las necesidades de este modelo, por esta razón esta estructura será rediseñada. A continuación se presenta esta nueva estructura.

1.1 Gerencia de Concesiones:

Estará compuesta de la siguiente manera:

1. Gerente de Concesión
2. Planificador
3. Analista de Administración

Esta gerencia tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- Llevará a cabo todo el proceso de licitación
- Tomará la decisión de cuál será el concesionario a ser contratado

- Se encargará del seguimiento del cumplimiento del contrato en todas sus dimensiones tanto del lado de la Alcaldía de Chacao como del lado del concesionario

1.2 Gerencia de Seguimiento y Control:

Estará compuesta de la siguiente manera:

1. Gerente de Control y Seguimiento
2. Planificador
3. Analista de Administración

Esta gerencia tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- Implementación de los mecanismos de evaluación del desempeño académico y de los mecanismos de evaluación del gasto
- Recepción y procesamiento de los informes enviados por las escuelas para controlar el gasto de las mismas.

1.3 Gerencia de Planificación Educativa:

Estará compuesta de la siguiente manera:

1. Gerente de Planificación Educativa

2. Planificador

Esta gerencia tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- Definir la política educativa.
- Diseño de los requisitos mínimos curriculares, de los Programas Pedagógicos de Aula y de los Programas Pedagógicos de Plantel, que se les exigirán a las escuelas
- Mantener el contacto con las escuelas.
- Analizar los resultados de las pruebas del desempeño académico.
- Otorgamiento de los fondos para las escuelas

Las tres gerencias tendrán en común:

1. Secretaria

Evaluadores externos:

- Encargados de llevar a cabo las pruebas de rendimiento de las escuelas. Estos evaluadores puede ser: universidades donde se imparta la carrera de

educación o psicopedagogía o investigadores, instituciones o empresas nacionales o internacionales, especializados en el tema.

Sistema de Informática:

Se implementará un sistema que permita establecer interconexión entre la Dirección de Educación y las diferentes escuelas a través de la Creación de la Plataforma Tecnológica y Sistemas de Gestión Automatizado de Interconexión entre las distintas gerencias que se establecen en las escuelas, las Dirección de Educación y la Alcaldía del Municipio Chacao, con el objeto de optimizar los procesos administrativos, pedagógicos y de gestión entre estos cuatro entes.

Estos son los modelos diseñados especialmente para la Alcaldía de Chacao que servirían como alternativas de gestión a la actual. Para el diseño de estos modelos se revisó cuáles fueron los éxitos o fracasos de las experiencias internacionales al aplicarlos y se tomaron en cuenta las características socioeconómicas de la Alcaldía de Chacao y de sus residentes, y las limitaciones políticas, económicas, sociales y culturales.

Si bien en la etapa de diseño de los modelos se trató se anticipar todas las posibles contingencias y problemas, es posible que al momento de su implementación surjan nuevos problemas que deberán ser resueltos.

4.2 Evaluación de los modelos alternativos

Dado que el modelo que actualmente funciona en el Municipio Chacao no presenta los resultados educativos esperados y muestra elevados costos, en este trabajo se propusieron dos modelos de gestión educativa que podrían sustituirlo. Estos modelos educativos deben ser analizados con la finalidad de encontrar un modelo que presente mejores resultados que el actual. Para poder realizar esta evaluación se escogió el método costo-efectividad.

El método costo-efectividad consta de tres etapas. La primera será la estimación de los costos, tanto para el modelo actual como para los modelos propuestos. La segunda comprenderá la selección y evaluación de los indicadores de efectividad. En la etapa final se seleccionará la alternativa que garantice los mejores resultados.

Antes de comenzar el análisis es preciso definir lo que es el método costo-efectividad.

4.2.1 Análisis costo-efectividad³⁰

Tomando en cuenta los costos y los efectos de las alternativas se buscará estimar la relación costo-efectividad de cada modelo para poder determinar cuál es el que tiene la mejor relación costo-resultados. En caso de que alguna de las dos opciones resulte superior a la otra en las dos dimensiones, el resultado es obvio; también lo es cuando alguna de las dos variables sea igual para los dos modelos, el que se desempeñe

³⁰ Esta subsección se basa en Levin (1990)

mejor en la otra será evidentemente superior. En el caso extremo en el que un modelo sea mejor que el otro en una dimensión y el segundo superior en la otra, al sacar una relación entre ambas se podrá tomar una decisión. Esta metodología facilita las comparaciones en cualquiera de los casos anteriores.

Para realizar un análisis costo-efectividad se deben evaluar los costos y la efectividad – o la capacidad de lograr los objetivos- de las distintas alternativas de programas o modelos que tengan objetivos similares. Este método asume que sólo aquellos programas o modelos con metas similares o iguales pueden ser comparados y que una medida de efectividad común puede ser utilizada para evaluarlos. También permite que las alternativas sean evaluadas en dos dimensiones: costos y efectividad, asignando igual importancia a cada una de ellas.

El primer paso de este análisis consiste en estimar los costos de cada modelo. Luego se evalúa la efectividad a través de unos indicadores diseñados para este fin. El último paso implica la construcción de un factor que integra el costo con la efectividad de los modelos y permite seleccionar el que tenga una mejor relación.

Este método es de gran utilidad cuando los beneficios de un programa o proyecto no son medibles en términos monetarios. Igualmente, está muy relacionado con el análisis costo-beneficio. Ambos realizan evaluaciones económicas estimando los recursos y los costos de la misma manera. Sin embargo, el análisis costo-beneficio se utiliza para evaluar sólo aquellas alternativas cuyos resultados pueden ser medidos en términos monetarios, y como bien se sabe, la mayoría de las alternativas educativas

no pueden ser fácilmente convertidas en valores monetarios. En estos casos se debe limitar la comparación de alternativas a aquellas que tiene metas similares, utilizando análisis costo-efectividad.

4.2.1.1 Descripción del Cálculo de los costos³¹

Se calcularán los costos del modelo actual y se estimarán los costos de los modelos alternativos. Para esto, se utilizará la data de la Alcaldía de Chacao, contenida en la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos del Ejercicio Económico Financiero del año 2004, la Ordenanza del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Ejercicio Económico Financiero del año 2004 y el Plan Operativo Anual de la Dirección de Educación. Es importante destacar que existen costos que no fueron imputados por ser éstos comunes a todos los modelos y por no ser atribuibles necesariamente a las escuelas. Tal es el caso de las evaluaciones realizadas por la Dirección de Ingeniería Municipal a la infraestructura de las escuelas y las evaluaciones realizadas por la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto del desempeño de los alumnos.

4.2.1.1.1 Costos del Modelo Actual³²

Los costos de este modelo incluyen los costos de personal y los costos de funcionamiento.

³¹ Para un análisis más detallado del cálculo de los costos se puede consultar los Anexos 1 y 2.

³² Para una análisis más detallado de estos costos se puede consultar el Anexo 1.

Costos de personal³³

Los costos de personal fueron calculados a partir de las diferentes Nóminas con las que cuenta la Alcaldía para prestar el servicio educativo. Estas son las siguientes:

- Nómina de docentes fijos
- Nómina de directivos fijos
- Nómina de contratados
- Nómina de empleados de la Dirección de Educación
- Nómina de obreros
- Nómina de jubilados

Costos de Funcionamiento

Los costos de funcionamiento son todos aquellos costos asociados a la prestación del servicio educativo, diferentes de personal.³⁴ Dentro de estos costos también se incluyó el costo extraordinario que implica la construcción de una nueva escuela.

4.2.1.1.2 Costos del Modelo de Vouchers

³³ Los costos de personal están reflejados en el Presupuesto de la Alcaldía de Chacao en la partida 4.01 del Sector 8, que es el sector correspondiente a educación. Todas las nóminas han sido imputadas por completo a los costos de personal. Se asumió que el costo de los empleados de la Dirección de Educación son atribuibles indirectamente en un 60 por ciento a las escuelas y en 40 por ciento a otros programas, con la excepción de los empleados de Gestión Escolar cuyo costo se imputó por completo a las escuelas.

³⁴ Los costos de funcionamiento están reflejados en el Presupuesto de la Alcaldía de Chacao en la 407.01.02.99 que contiene la transferencia que reciben las escuelas y contiene los fondos para su funcionamiento y el suplemento alimenticio

Para calcular el costo del modelo de vouchers educativos se imputarán los costos de los insumos y los costos de funcionamiento. Estos costos se componen de la siguiente manera:

Costos de los insumos

- Costo de los vouchers:
 1. Cálculo del monto del voucher: para realizar este cálculo se promediaron los costos de las matrículas de 20 colegios privados ubicados en el Municipio Chacao. Estos costos se encuentran actualizados a agosto de 2004.
 2. Cálculo del costo total del monto del voucher: para realizar este cálculo se multiplicó el monto del voucher por el número total de niños a ser atendidos, que es igual a la población atendida actualmente por las escuelas municipales.

Costos de Funcionamiento

- Costo de la nómina de la Dirección de Educación:

Con base en la estructura diseñada para la nueva Dirección de Educación del modelo de voucher se calculó el costo de la nómina de la misma.³⁵

- Costo del evaluador externo:

Este costo incluye lo que se le debe pagar a la persona o institución encargada de evaluar el desempeño de las escuelas. Se calculó tomando como referencia el costo de la evaluación del desempeño académico de las escuelas municipales realizada por la Universidad Metropolitana.³⁶

- Suplemento Alimenticio:

El suplemento alimenticio será provisto por las escuelas y cancelado por la Alcaldía de Chacao. Este comprenderá el pago del almuerzo y de la merienda.

4.2.1.1.3 Costos del Modelo de Charters

Para calcular el costo del modelo de escuelas charter se imputarán los costos de los insumos, los costos de funcionamiento y los costos extraordinarios. Estos costos se componen de la siguiente manera:

³⁵ Para calcular el costo de esta nómina se estimó el sueldo base de un funcionario de la Alcaldía de Chacao que ocupe un cargo similar y se le adicionaron todos los bonos, primas y aportes correspondientes: bono vacacional, bono de fin de año, prima de profesionalización, cestatickets, prestaciones sociales, seguro social obligatorio, Ley de Política Habitacional, fondo de jubilaciones, seguro de paro forzoso y caja de ahorro.

³⁶ Este estudio supone la realización de dos pruebas de desempeño académico en las asignaturas de matemática y lengua, una realizada al principio del año y otra al final. Será aplicada a las tres escuelas municipales, a tres escuelas nacionales y a tres escuelas privadas, todas ubicadas en el Municipio Chacao. Esta prueba permitirá saber cuál ha sido la variación, en términos comparativos, del desempeño de estas escuelas durante el año escolar.

Costos de Insumos

- Monto del aporte mensual de la Alcaldía de Chacao para las escuelas:
 1. Cálculo del monto de la transferencia: para realizar este cálculo se promediaron los costos de las matrículas de 17 colegios privados ubicados en el Municipio Chacao. Estos costos se encuentran actualizados a agosto de 2004. Este monto se multiplicó por el número de niños que se espera tener.³⁷

Costos de Funcionamiento

- Costo de la nómina de la Dirección de Educación:

En base a la estructura diseñada para la nueva Dirección de Educación del modelo de charter se calculó el costo de la nómina de la misma.³⁸
- Fondo de incentivos por desempeño:

³⁷ Los costos de la matrícula de los colegios privados que fueron utilizados para calcular el costo de la transferencia que se le otorgará a los concesionarios incluye todos los costos en que incurren estos colegios para su funcionamiento (infraestructura, mantenimiento, personal, material y equipo, etc.). Se supone que la matrícula que cobran estos colegios es su única fuente de ingresos por lo que debe ser suficiente para cubrir todos sus costos. Se intentó utilizar el monto de las matrículas de todos los colegios del Municipio Chacao, pero esto no fue posible ya que muchos de estos colegios no quisieron suministrar la información solicitada.

³⁸ Para calcular el costo de esta nómina se estimó el sueldo base de un funcionario de la Alcaldía de Chacao que ocupe un cargo similar y se le adicionaron todos los bonos, primas y aportes correspondientes: bono vacacional, bono de fin de año, prima de profesionalización, cestatickets, prestaciones sociales, seguro social obligatorio, ley de política habitacional, fondo de jubilaciones, seguro de paro forzoso y caja de ahorro.

Este fondo se utilizará con el fin de incentivar a los profesores y a las escuelas a mejorar su desempeño. Se entregarán dos tipos de bonos uno a la escuela que presente el mejor desempeño y otro al docente de la sección cuyos alumnos hayan obtenido el mejor desempeño.

1. Cálculo del costo del bono de la escuela: el cálculo de este bono se realizará tomando el cinco por ciento de todas las transferencias que le sean otorgadas a la escuela por la Alcaldía de Chacao en ese año escolar.
2. Cálculo del costo del bono del docente: el cálculo de este bono se realizará tomando el valor de tres veces su sueldo base mensual.³⁹

○ Costo del evaluador externo:

Este costo incluye lo que se le debe pagar a la persona encargada de evaluar el desempeño de las escuelas. Se calculó tomando como referencia la evaluación del desempeño académico de las escuelas municipales realizada por la Universidad Metropolitana.⁴⁰

○ Fondo de proyectos de capacitación:

³⁹ Se estimó que el sueldo base promedio de un docente perteneciente a un colegio privado del Municipio Chacao es equivalente a Bs 1.5000.000.

⁴⁰ Este estudio supone la realización de dos pruebas de desempeño académico en las asignaturas de matemática y lengua, una realizada al principio del año y otra al final. Será aplicada a las tres escuelas municipales, a tres escuelas nacionales y a tres escuelas privadas, todas ubicadas en el Municipio Chacao. Esta prueba permitirá saber cuál ha sido la variación, en términos comparativos, del desempeño de estas escuelas durante el año escolar.

Este fondo será destinado para financiar todos aquellos cursos de capacitación con el fin de proporcionarles a los alumnos profesores más preparados. Algunos de estos cursos serán: talleres de liderazgo y cursos de mejoramiento de la capacitación docente.

- Sistema de informática:

Supone la creación de un Sistema de Gestión Automatizado que permita la interconexión entre las distintas gerencias de las escuelas municipales, la Dirección de Educación y la Alcaldía de Chacao, con el objeto de optimizar los procesos administrativos, pedagógicos y de gestión entre estos entes.

- Suplemento alimenticio:

El suplemento alimenticio será provisto por las escuelas el cual será pagado por la Alcaldía de Chacao. Este comprenderá el almuerzo y la merienda.

- Costos de Construcción de una nueva escuela: supone la construcción de una nueva escuela ya que la actual no puede seguir funcionando en las condiciones que presenta dado que cumple con muy pocas de las condiciones establecidas por FEDE y la capacidad instalada no es suficiente para atender a todos los alumnos.

Este costo fue calculado de la misma manera que se calculo para el modelo actual.

4.2.1.2 Indicadores de efectividad⁴¹

Basándose en la metodología planteada por Ascher et al., se seleccionaron los indicadores de efectividad que serán utilizados en este análisis. Estos indicadores representan las distintas dimensiones en las cuales deben ser analizados estos modelos y señalan la manera en la cual la implementación de un modelo específico puede afectar el proceso educativo. Los indicadores de efectividad propuestos por Ascher et al. son: resultados educativos, participación de los padres, rendición de cuentas y equidad. Ascher et al. consideró que al evaluar estas áreas se puede determinar de una manera más clara cuál es el efecto de la implementación de nuevos modelos educativos, especialmente cuando éstos tienen una orientación de mercado. Además de estos indicadores, para la presente investigación se sugirió la utilización de otros dos: competencia y autonomía, debido a que brindan una visión más completa del tema en estudio. Para efectos de este análisis y para simplificar la toma de decisiones todos los indicadores de efectividad tendrán el mismo peso en la evaluación.

A continuación se definen los indicadores seleccionados y se analiza cómo la aplicación de éstos varía dependiendo del modelo utilizado.

- **Resultados Educativos**

⁴¹ Esta sección sigue la línea de análisis utilizada por Ascher et al. En *Hard Lessons: Public schools and Privatizations*.

Cómo medir e interpretar los resultados educativos es un gran debate. El único consenso que se tiene sobre este tema es que mundialmente no existen estándares para medir y evaluar los resultados académicos. Generalmente, los resultados obtenidos por los estudiantes al realizar pruebas estandarizadas, si no están controlados por el estatus socioeconómico, educación de los padres, el lugar donde viven y otros factores, no reflejan realmente el efecto que tiene la escuela sobre el aprendizaje del niño (Meyer, 1994).

Dada las limitaciones metodológicas que presenta medir los resultados académicos de las escuelas, a priori, resulta muy difícil predecir cuál de los modelos tendrá los mejores resultados.

En cuanto al modelo actual se sabe que los resultados académicos son inferiores a aquellos obtenidos por las escuelas privadas del Municipio. Como se señaló anteriormente en el capítulo 3, la Universidad Metropolitana realizó una evaluación donde demostró que el desempeño de estas escuelas, aunque ha mejorado, sigue por debajo del de las escuelas privadas, asimismo, los resultados de las Olimpiadas Municipales manifiestan que las escuelas municipales muestran un desempeño inferior.

Con la implementación de un modelo de vouchers educativos, pudiera esperarse que los resultados académicos mejoraran ya que con esta alternativa, los niños estarían asistiendo a escuelas privadas las cuales presentan un mejor desempeño en la actualidad, como se demostró en el Capítulo 2. Sin embargo, cómo ya se mencionó

anteriormente, no se puede afirmar que esto sucederá debido a que otros factores influyen en el desempeño académico de los estudiantes. Adicionalmente, tampoco se sabe como será la adaptación de los niños de menores recursos en las escuelas privadas.

Con la implementación de las escuelas charter, se debería esperar que los resultados académicos mejoren debido a que se utilizarán ciertos mecanismos que incentiven a las escuelas a mejorar el rendimiento de los estudiantes. Algunos de estos mecanismos son la suspensión del contrato de concesión, el otorgamiento de bonos a la mejor escuela y al mejor profesor, entre otros. Adicionalmente, pueden existir operadores de escuelas que tengan experiencia en la prestación del servicio, sean eficientes y puedan utilizar los fondos recibidos para lo que más les convenga.

Resulta muy difícil predecir lo que puede suceder con la implementación de cualquiera de estos dos modelos. Existe una gran expectativa en cuanto al éxito académico de ambos. Con respecto a los vouchers educativos, se sabe que las escuelas privadas poseen un buen desempeño, sin embargo, cómo será la adaptación de los niños a estas escuelas continúa siendo una incertidumbre. Por su parte, las escuelas charter si bien han tenido éxito en Estados Unidos (WSJ, 2004), es muy difícil anticipar cuáles serán los resultados académicos en Venezuela.

Para realizar la evaluación según el método costo efectividad este indicador no será tomado en cuenta dada la imposibilidad de ser medido, a priori.

- **Participación de los padres**

Los defensores de los modelos alternativos de gestión educativa argumentan que el mercado actúa como un vehículo adecuado para la expresión de las preocupaciones de los padres acerca de las escuelas. Los padres desean las mejores escuelas para sus niños, y los sistemas de mercado permitirán que sólo las escuelas efectivas sobrevivan, siempre y cuando los padres estén en la capacidad de elegir. Los padres también pueden influir en el funcionamiento y desempeño de las escuelas, para ello pueden actuar de dos formas: a través de la *participación indirecta* -involucrándose de una manera activa en la toma de decisiones que se lleven a cabo en las mismas a través de la participación en Asociaciones de Padres y Representantes⁴² o incluso formando parte de la Junta Directiva de las escuelas- y de una forma más radical y efectiva, a través de la *participación directa* -cambiando a sus hijos de escuela-. Chubb y Moe (1990) afirman que la participación indirecta de los padres se puede convertir en interminables e improductivas reuniones siendo más contundente cambiar a sus hijos de escuela. Usando sus poderes como consumidores, las familias votarían con sus pies. Esta última es la forma más deseable de participación de los padres debido a que enviaría señales inmediatas al mercado indicando cuáles son las escuelas más eficaces, sin embargo, ambas maneras de participación son imprescindibles y deberán ser analizadas.

⁴² Las Asociaciones de Padres y Representantes son grupos constituidos por los padres y representantes de las escuelas quienes se reúnen para tratar temas relacionados con el funcionamiento de la escuela.

Actualmente, la *participación directa* se encuentra limitada a las escuelas nacionales y municipales. Sin embargo, la escogencia de los padres es restringida, ya que la asignación de los niños a las escuelas se hace a través de un proceso de zonificación. Este proceso consiste en que los niños que soliciten cupo serán asignados a las escuelas que se encuentran en la “zona” donde vivan, lo que significa que aunque existen trece escuelas públicas, si el zona donde reside el estudiante existe sólo una, ésta será la asignada, si se da el caso en que esta escuela no tiene cupos disponibles, el niños será asignado a una escuela de otra zona. Por esta razón, la oferta educativa que enfrenta el padre como consumidor es similar a que existiera un solo proveedor. Por su parte, la *participación indirecta* de los padres, actualmente, se ha visto limitada por la poca autonomía que tienen estas escuelas para resolver sus propios problemas. Adicionalmente, en ninguna escuela municipal ni nacional se han constituido Asociaciones de Padres y Representantes, que son el mejor medio a través del cual se pueden expresar quejas y sugerencias de los mismos.

En el caso de los vouchers educativos, a diferencia del caso de las escuelas charter y las escuelas públicas tradicionales, la *participación directa* de los padres se materializaría al cambiar a los niños de escuela por ser la oferta educativa⁴³ muy amplia. Con respecto a la *participación indirecta*, si bien los padres podrían participar en las Asociaciones de Padres y Representantes, el poder de negociación que tendrían sería escaso, ya que si ellos deciden cambiar a sus hijos a otra escuela,

⁴³ La oferta educativa del modelo de vouchers está conformada por las escuelas privadas que accedan a participar en el programa (se esperan que sean por lo menos cinco escuelas) y las escuelas nacionales (que están disponibles bajo la política de zonificación, explicada anteriormente) debido a que las municipales cerrarían sus puertas.

la actual podría seguir funcionando aunque los niños receptores de vouchers se hayan marchado.

En el caso de las escuelas charter, por el contrario, la oferta educativa⁴⁴ es más limitada que en el caso anterior, pero menos restringida que actualmente, ya que las escuelas municipales no se regirán por el sistema de zonificación, lo que permite que el cambio de escuela sea un poco más fácil de lo que es en el presente. Sin embargo, la *participación indirecta* se hace más efectiva en el modelo de escuelas charter debido a que los padres de los niños de bajos recursos representarían el 100 por ciento del total de los padres. Si estos padres se encontraran descontentos y decidieran cambiar a sus hijos de escuela, ésta no podría seguir funcionando, a diferencia del caso de los vouchers. Esto significa que los padres en un sistema de vouchers tendrían un mayor poder de negociación que en el modelo actual y en de vouchers.

Para realizar la evaluación según el método costo efectividad este indicador tiene dos criterios de medición: Participación Directa y Participación Indirecta. La *participación directa* será medida a través de la variable Número de Escuelas Disponibles⁴⁵, debido a que a mayor número de escuelas mayor posibilidad de escoger tiene los padres. Por esta razón el modelo que presente el mayor número de escuelas disponibles será el más deseable. La *participación indirecta* será medida a través de dos variables. Una, que relaciona el Número de Familias de la Escuela

⁴⁴ La oferta educativa del modelo de charter y del modelo actual es similar, ya que las escuelas nacionales y las tres municipales seguirían estando disponibles, éstas últimas sin la política de zonificación.

⁴⁵ Es importante destacar que esta variable es una proxy imperfecta, ya que no refleja la verdadera posibilidad de cambiarse de escuela, pues no muestra la posibilidad de elegir.

Beneficiadas por el Programa y el Número Total de Familias de la Escuela, a través de esta variable se busca estimar cuál es el valor del voto en las Asambleas de Padres y Representantes de los padres de los niños beneficiados. La segunda variable, es la posibilidad que existan Asociaciones de Padres y Representantes, ya que se supone que mientras más participación puedan tener los padres, éstos ejercerán mayor presión en las decisiones de la escuela. Por esta razón el modelo que permita una mayor participación de los padres en las Asociaciones de Padres y Representantes y que les otorgue un mayor poder de negociación será el más deseable.

- **Rendición de Cuentas (*Accountability*)**

Entre los defensores de los mecanismos de mercado, se encuentran Ascher et al., 1996 quienes alegan:

“(...) en las escuelas públicas es muy difícil poder llevar un seguimiento y control de su funcionamiento, o lo que es lo mismo, éstas no le rinden cuentas a nadie- ni a padres ni a contribuyentes”.

Por su parte, Lieberman (1986), afirma que en Estados Unidos las escuelas públicas han fallado porque “no hay nadie a cargo de ellas”, (ni los gobiernos locales, ni los estados, ni el gobierno federal ni mucho menos el ciudadano común) y porque están atadas de manos a la regulación burocrática. Al eliminar el control gubernamental

de las escuelas y someterlas a los mecanismos de mercado, éstas serían más controlables y efectivas. El modelo ideal sería aquel que permitiera llevar el mayor y más riguroso control y seguimiento de las escuelas dándoles el mayor poder de negociación al ente de gobierno encargado de monitorear el funcionamiento de las mismas.

Para efectos de esta investigación, la rendición de cuentas será vista como la amenaza que representa para las escuelas el incumplimiento del contrato de funcionamiento.

En el modelo actual, como se señaló en el Capítulo 2, las escuelas tienen poca autonomía para tomar decisiones relativas al currículo, funcionamiento y administración de los recursos, lo que significa que el órgano central (Ministerio de Educación y/o gobernaciones y/o alcaldías) tiene un mayor control sobre ellas. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente este tipo de control parece ser poco deseable para el buen funcionamiento de las mismas. Aunque todos estos controles están centralizados, existe uno vital que no está sino en manos del Sindicato de Docentes, éste es el control sobre los docentes y su desempeño. El Contrato Colectivo de los Docentes del Municipio Chacao les otorga beneficios por su antigüedad y no por su desempeño, dejando sin ningún tipo de control (ni de rendición de cuentas) a esta área tan importante y clave.

Es por este motivo que si las escuelas municipales presentan un mal desempeño, las medidas que puede tomar la Alcaldía de Chacao son muy débiles. Además, no existe ningún tipo de contrato que ate el mal desempeño de las escuelas a acciones restrictivas que pueda llevar a cabo la Alcaldía. Por esta razón, la amenaza que representaría para estas escuelas el incumplimiento del contrato (inexistente) no representa ninguna amenaza.

En el modelo de vouchers educativos el control de la Alcaldía sería más tenue, ya que las escuelas privadas están sometidas a un menor control. El mecanismo de control con que cuenta la Alcaldía de Chacao, a parte de la satisfacción o insatisfacción de los padres, sería un Contrato de Licencia, donde la Alcaldía se compromete a renovar el voucher siempre y cuando la escuela cumpla con los requerimientos establecidos en este contrato. Si la escuela llegase a incumplir el contrato, la Alcaldía no renovaría los vouchers del año escolar entrante, por lo que la pérdida que representa para la escuela esta sanción sería la pérdida del 25 por ciento de sus alumnos – o lo que es mismo, de sus ingresos-, ya que es este el porcentaje de alumnos que poseen vouchers.

El modelo de charter, por el contrario, permite un riguroso control de la Alcaldía de Chacao sobre el concesionario, ya que el contrato que firmarán las partes establecerá muy detalladamente las condiciones bajo las cuales funcionará la concesión y le otorga la potestad a la Alcaldía de suspender la concesión si no se cumplen las condiciones establecidas. Si este contrato se incumple, el concesionario perdería

completamente la posibilidad de seguir prestando el servicio educativo, bajo este esquema. Por esta razón, el incumplimiento del contrato representa una gran amenaza para el concesionario.

Para realizar la evaluación según el método costo efectividad este indicador tendrá como criterio el Control que Puede Ejercer la Alcaldía de Sobre el Concesionario y la variable será el Impacto (amenaza) que Representa el No Cumplimiento del Contrato, asumiendo que el procedimiento de revocar el contrato sea igual para todos los modelos. Se asume entonces, que mientras mayor sea el impacto o la amenaza, mayor será la rendición de cuentas.

- **Equidad**

En un sistema público que ofrece acceso universal, los logros académicos han estado altamente correlacionados con el estatus socioeconómico. Por lo general, el mejor desempeño educativo en Venezuela proviene de las escuelas privadas quienes concentran a estudiantes de los niveles socioeconómicos más elevados. Por esta razón se debe buscar la manera en que los niños de menores recursos puedan tener acceso a una educación de mayor calidad, para así lograr darles las mejores oportunidades.

Cuando se habla de equidad educativa existen dos aspectos que deben ser analizados: el primero, es la no discriminación que debe existir cuando niños de diferentes estratos sociales y/o capacidades conviven en una misma escuela, es decir, la

adaptación exitosa del niño en su nuevo lugar de estudio. El segundo, se refiere a la igualdad de oportunidades que se les debe garantizar a los niños para ingresar a la escuela.

En el sistema actual, la convivencia de los niños no presenta ningún tipo de discriminación ya que todos provienen de los mismos estratos socioeconómicos y tiene capacidades similares.

Con un sistema de vouchers educativos podría surgir un problema cuando los niños pertenecientes a familias de bajos ingresos y/o capacidades inferiores decidan utilizar sus vouchers para asistir a escuelas privadas, que concentren niños provenientes de familias con alto poder adquisitivo, donde podrían ser o sentirse discriminados por sus compañeros. Esta razón podría conducir a los niños a abandonar los estudios. De hecho, este es uno de los mayores problemas que enfrentan algunos países que han implementado esta modalidad.

Con el modelo de escuelas charter, no existirían los problemas de discriminación debido a que los niños asistentes a estas escuelas pertenecerían al mismo o similares estratos sociales. Por otra parte, representan una alternativa superior a la del modelo actual ya que prometen una mejora en el desempeño de las escuelas que conforman la oferta educativa.

Para realizar la evaluación según el método costo efectividad este indicador sólo será evaluado en un aspecto. Este aspecto será la igualdad de oportunidades para acceder

a la escuela. La variable utilizada será el Número de Escuelas Disponibles y mientras más escuelas haya disponibles, mayores oportunidad de acceso a las escuelas tendrán los niños. El segundo aspecto relativo a la equidad que es el relativo a la adaptación de niños, no será evaluado ya que no se encontró ninguna variable que permitiera estimar este efecto a priori.

- **Competencia**

Acabar con el monopolio de las escuelas públicas implicaría darles la posibilidad a los padres de escoger la escuela que ellos deseen para sus hijos. Los modelos alternativos suponen para su funcionamiento proporcionar condiciones de competencia para el sector educativo ya que el mercado debería autoseleccionar aquellas escuelas más eficientes. La competencia incentiva a mejorar la calidad y a disminuir los costos.

Existen dos maneras en que los mecanismos de mercado pueden mejorar los resultados educativos: a través de los padres y a través de los maestros y empleados de las escuelas. A través de los padres, ya que éstos escogerán la mejor escuela para sus hijos así como también los retirarán de aquellas que no funcionen; a través de los maestros y del personal de la escuela, ya que éstos deberán esforzarse para mantener a los niños en las escuelas, sus puestos de trabajo y sus salarios (que pueden estar atados a su desempeño), Ascher et al. (1996). El funcionamiento de estos mecanismos es lo deseable y lo que se espera suceda en la mayoría de los casos,

siempre que exista información disponible y que los padres sepan y puedan analizarla.

Un modelo de competencia sugiere, entre otras cosas, la existencia de gran cantidad de proveedores de manera que ninguno tenga la capacidad de influir en el precio del bien o servicio. Esto significa que la cantidad que produzca cada proveedor no afectará el precio de mercado.

Es necesario identificar un modelo que fomente de la mejor manera la competencia entre las escuelas.

En el modelo actual la oferta educativa para la demanda efectiva (niños de menores ingresos en el Municipio) sería las escuelas públicas nacionales y municipales (trece escuelas). Analizando las solicitudes de ingresos a las escuelas municipales para este año, se encontró que la primera opción para los padres de los niños en edad escolar son las escuela municipales y luego las escuelas nacionales por lo que se podría suponer que las primeras presentan un mejor desempeño que las segundas⁴⁶. Sin embargo, el desempeño de ambas está muy por debajo que el de las escuelas privadas. Se concluye que la elección de estos padres queda restringida a estas trece escuelas, que además están zonificadas.

⁴⁶ Es preciso destacar que el rendimiento no es la única característica que buscan los padres, puede ser también la ubicación, la seguridad de la escuela, las actividades extracurriculares, las instalaciones, entre otras.

Si se eligiera el modelo de vouchers, a priori, sería imposible estimar cuál va a ser la oferta educativa debido a que no se sabe cuáles escuelas estarían dispuestas a participar y cuáles tienen la capacidad instalada necesaria para entrar dentro del programa de vouchers. Esto sólo se podría conocer luego de una negociación entre la Alcaldía de Chacao y las escuelas privadas ubicadas en el Municipio. Lo que se sabe con certeza es que las escuelas municipales deben cerrar sus puertas modificando así la oferta educativa a diez escuelas públicas nacionales y 37 escuelas privadas (suponiendo que todas las escuelas privadas tuvieran capacidad y desearan participar en el programa)⁴⁷, este cálculo se hace sin considerar la posibilidad de que las tres escuelas municipales que han sido cerradas puedan ser compradas por un particular y puestas en funcionamiento, de nuevo. En el corto plazo habría que conformarse con la capacidad instalada de las escuelas existentes, pero se debe apostar a que este sistema fomente la construcción de nuevas escuelas privadas capaces de atender a una mayor demanda.

Si se eligiera el modelo de charter, la oferta educativa sería igual a la del modelo actual, con la diferencia de que se esperaría que las escuelas municipales presenten un mejor desempeño.

Para realizar la evaluación según el método costo efectividad este indicador, se decidió utilizar el criterio de Concentración de Mercado, el cual se medirá a través de la siguiente variable:

⁴⁷ Es imposible saber con exactitud si las escuelas privadas tienen la capacidad para atender a los niños de las escuelas municipales que quedaron por fuera.

$$1-(HHI^{-1}/\text{Número de escuelas})$$

Donde:

HHI^{-1} = Inverso del Índice de Concentración Herfindahl Hirschmann

Número de escuelas = Número de escuelas por etapa para que los padres puedan escoger

Este razonamiento se fundamenta en que el inverso de este índice señala cuál es el número equivalente de escuelas de igual tamaño que participan en el mercado, que el dividirlo entre el número de escuelas que realmente operan en ese mercado permite saber qué tan concentrado es. La sustracción del número uno se realiza para facilitar el cálculo al momento de sumar los resultados de los indicadores de efectividad para cada modelo.

Este criterio fue seleccionado ya que se tenía la información disponible para realizar este cálculo y el índice HHI es una excelente medida para saber si existe una o varias escuelas que tiene poder para influir en el mercado. Este índice se calcula sumando las cuotas de mercado de las escuelas elevadas al cuadrado.

El modelo que presente una relación mayor será el que tendrá un mercado menos concentrado convirtiéndolo en el modelo más deseable.

Este índice permitirá saber cuál es el poder que tiene una escuela para modificar la oferta educativa.

- **Autonomía/ Descentralización**

La descentralización implica darle más autonomía a las escuelas o, lo que es lo mismo, permitir que el manejo de las escuelas lo hagan ellas mismas. La razón que justifica la descentralización es que los actores locales tienen más información que las autoridades centrales sobre las posibilidades y problemas del sistema, sobretodo cuando el trabajo es complejo, no rutinario y difícil de monitorear por la autoridad central. La educación pareciera ser un área donde la descentralización promete buenos resultados, Hannaway (1998). De hecho al realizar un análisis más detallado se puede notar que la educación es un proceso altamente descentralizado. Los maestros trabajan independientemente en sus salones de clase por lo que es muy difícil controlar lo que éstos hacen allí. La descentralización hacia las escuelas estaría acercando más a los directores (dándoles más autoridad) de los maestros y quitándole discrecionalidad a estos últimos.

Se ha tratado de buscar una relación entre la descentralización de las escuelas y el rendimiento de las mismas, la evidencia empírica señala (Hannaway (1998)) que la descentralización por si sola no garantiza el buen desempeño escolar, es decir, que el problema educativo no se debe sólo a quién toma las decisiones. Hanushek (1994) afirma que la presencia de incentivos es la única manera de atar las decisiones al desempeño. Si lo que se está buscando es mejorar el desempeño escolar, se debe

buscar una manera efectiva de combinar el desempeño basado en incentivos y la descentralización.

En el modelo actual, la gestión de las escuelas municipales está casi completamente concentrada en Gestión Escolar⁴⁸, que es una unidad perteneciente a la Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao. La remuneración de los docentes se determina a nivel central sobre la base de formulas rígidas más relacionadas a la antigüedad que al desempeño, dejando de lado la posibilidad de utilizar los incentivos como una manera de mejorar el resultado.

En el modelo de vouchers las escuelas estarían completamente descentralizadas y la Alcaldía de Chacao no tendría muy poco control sobre ellas. Adicionalmente, entre los escasos incentivos que podría utilizar para motivar el mejor desempeño de estas escuelas sería la implementación de programas a nivel de todas las escuelas del Municipio como por ejemplo, las Olimpiadas de Matemática y Lengua, el Premio al Talento Académico, las Becas a la Excelencia, entre otros.

En el modelo de charter, si bien las escuelas estarían descentralizadas, la Alcaldía todavía podría ejercer cierto control sobre ellas. Este control no entorpecería la gestión de las escuelas sino más bien sería una especie de guía que éstas seguirían,

⁴⁸ Gestión Escolar es un órgano perteneciente a la Dirección de Educación de la Alcaldía de Chacao que tiene a su cargo garantizar el desarrollo de la gestión escolar en lo referente a las actividades concernientes a la gestión pedagógica, al recurso humano (docentes) y al funcionamiento administrativo escolar de las escuelas municipales. A su vez servir de apoyo a los programas que por iniciativa de otras direcciones de la Alcaldía de Chacao se desarrollan en el ámbito de las escuelas y que de alguna manera contribuyan a enriquecer la actividad escolar.

cumpliendo con todas las condiciones establecidas en el contrato de concesión y así garantizarían su buen funcionamiento. Adicionalmente, para este modelo se han diseñado una serie de premios que la Alcaldía otorgaría a las escuelas con los mejores resultados como una manera de incentivar el buen desempeño.

Para realizar la evaluación según el método costo efectividad este indicador utilizará el criterio diseñado por la Gerencia de Gestión Escolar de la Alcaldía de Chacao que consiste en evaluar la autonomía de las escuelas en términos financieros, económicos, académicos, organizacionales y administrativos. Mientras la escuela tenga un mayor control sobre las áreas señaladas, poseerá mayor autonomía, convirtiéndolo en el modelo más deseable en este aspecto.

4.2.1.3 Criterios de Decisión

Los tres modelos propuestos fueron evaluados en materia de costos y efectividad.

En la sección de costos, se incluyeron los costos del modelo actual y los de los modelos alternativos. Para imputar los costos de los modelos alternativos se diseñaron las especificaciones de estos modelos para el Municipio Chacao.

En la sección de efectividad se incluyeron los seis indicadores que buscan medir el efecto de los modelos sobre los resultados educativos.

Para cada indicador se señalan:

1. Criterio: concepto definido para evaluar la dimensión del indicador.
2. Variable: es el valor utilizado para medir el criterio.
3. Criterio de Decisión: señala cuál es el orden de prioridades que se debe seguir para seleccionar el modelo más efectivo, dado el indicador.

A continuación se presenta una tabla donde se incluye cada indicador con su criterio, su variable y su criterio de decisión, respectivamente.

Indicador	Criterio	Variable	Criterio de Decisión
Participación de los padres	Participación directa	Número de escuelas	Mayor número de escuelas
	Participación indirecta	Número familias beneficiadas por el programa/Número familias de la escuela	Mayor número de familias beneficiadas por escuela
		Existencia de Asociaciones de Padres y Representantes	Mayor participación de los padres en las Asociaciones de Padres y Representantes
Rendición de cuentas	Control ejercido por la Alcaldía sobre las escuelas	Impacto (amenaza) que representa el incumplimiento del contrato	Mayor impacto
Equidad	Igualdad de Oportunidades	Número de escuelas	Mayor número de escuelas

Competencia	Concentración de mercado	$1-(HHI)^{\frac{1}{n}}$ Número de escuelas)	Mayor número de escuelas
Autonomía	Centralización de las decisiones	Número de áreas sobre las cuales la escuela tiene control	Mayor número de áreas controladas por la escuela

Una vez obtenidos los valores de las variables, siguiendo los criterios de decisión se procederá a analizar cuál es modelo más deseable dado el indicador señalado.

CAPÍTULO 5

RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados obtenidos al realizar el análisis de costos y el análisis de efectividad para los tres modelos estudiados. Posteriormente, se construirá la relación costo-efectividad que permitirá la selección del mejor modelo.

5.1 Costo de los modelos

5.5.1 Modelo de Gestión Educativa Actual

Costos estimado del Modelo Actual para el Municipio de Chacao Expresado en Bs. (2004)	Costos Imputados a la Dirección de Educación
Total Costos de Personal	8,509,418,982.88
Docentes	5,384,629,811.70
Dirección/ Administrativos	457,093,858.93
Obreros	1,165,037,730.39
Contratados	905,280,114.43
Jubilados	971,379,748.00
Total Costos Funcionamiento	412,404,432.86
Costos de funcionamiento	127,985,011.33
Suplemento alimenticio	284,419,421.53
Total Costos Extraordinarios	5,420,887,372.01
Total Costos Extraordinarios	108,417,747.44
Costos construcción nueva escuela	108,417,747.44
Total	9,030,241,163.18
Total por alumno anual	4,752,758.51
Total por alumno mensual (12 meses)	396,063.21

5.1.2 Modelo de Vouchers para el Municipio Chacao

Costos estimado del Modelo de Vouchers para el Municipio de Chacao Expresado en Bs. (2004)	Costos Imputados a la Direc Educación
Total Costos Insumos	4,229,345,280.00
Monto del costo de los vouchers	4,229,345,280.00
Total Costos Funcionamiento	461,635,206.08
Costo del la nómina de la Dirección de Educación	157,215,784.55
Costo del evaluador externo	20,000,000.00
Suplemento alimenticio	284,419,421.53
Total	4,690,980,486.08
Total por alumno anual	2,468,937.10
Total por alumno mensual (12 meses)	205,744.76

5.1.3 Modelo de Charter para el Municipio Chacao

Costos estimado del Modelo de Charter para el Municipio de Chacao Expresado en Bs. (2004)	Costos Imputados a la Dirección de Educación
Total Costos Insumos	4,031,942,400.00
Monto del aporte anual de la Alcaldía para el funcionamiento de las escuelas	4,229,345,280.00
Total Costos Funcionamiento	818,468,060.97
Costo del la nómina de la Dirección de Educación	237,849,551.44
Fondo de incentivos por desempeño	74,989,088.00
Costo del evaluador externo	20,000,000.00
Fondo proyectos de capacitación	176,960,000.00
Sistema de Informática	24,250,000.00
Suplemento alimenticio	284,419,421.53
Total Costos Extraordinarios	108,417,747.44
Costos construcción nueva escuela	108,417,747.44
Total	4,958,828,208.41
Total por alumno anual	2,609,909.58
Total por alumno mensual (12 meses)	217,492.47

Consideraciones sobre los costos de los modelos

El modelo educativo que posee el Municipio Chacao en la actualidad es muy costoso si se le compara con sus contrapartes del sector privado y del sector público, como fue señalado en el Capítulo 2. Es importante recordar que este sistema se financia con el pago de impuestos de los vecinos, quienes desean que este dinero sea invertido eficientemente. Cualquier nuevo modelo de gestión debe ser capaz de alcanzar iguales o mejores resultados académicos a un menor costo.

Cuando se evalúan los costos del modelo actual, se observa que el mayor costo en que se incurre es el costo de la nómina y cuando ésto se analiza con una mayor profundidad se nota que estos costos son casi imposibles de reducir, ya que están

atados a un Contrato Colectivo que otorga a los docentes beneficios irrenunciables. Quizá resultaría demasiado simplista decir que la causa del mal funcionamiento de este modelo es el Contrato Colectivo, lo que sí es cierto, es que es una gran fuente de problemas, sobretodo cuando se analiza de manera intertemporal. Este modelo es extremadamente costoso y además es insostenible.

Como se pudo apreciar, el modelo de vouchers es el menos costoso siguiéndole el modelo de charter y por último el modelo actual. Sin embargo, la diferencia de costos por alumno mensual de los modelos alternativos es mínima (Bs. 17.000 por niño). Lo que permite concluir que no hay una diferencia significativa en los costos del modelo de voucher y el de charter.

Antes de continuar, se debe señalar que esta comparación subestima los costos de los modelos alternativos. El costo definitivo de los modelos alternativos debería aumentar ya que en este cálculo no se incluyeron los costos de liquidación del personal que labora en las escuelas municipales. Estos costos dependen de la negociación que se lleve a cabo entre la Alcaldía de Chacao y los empleados de las escuelas. El cálculo de estos costos es un procedimiento tedioso y complicado que escapa del alcance de esta investigación, sin embargo, basándose en la insostenibilidad financiera del gasto de las jubilaciones del modelo actual como se explicó en la sección 2.2.7, se puede decir que se espera que el valor presente neto de los ahorros que representa la adopción de un modelo alternativo sería mayor que el costo de transición del cambio de modelo.

Resulta primordial enfatizar que si bien el costo es un factor muy importante para la escogencia del modelo, no es determinante. Otro factor importante es la efectividad del modelo, que se explicará a continuación.

5.2 Indicadores de Efectividad

A continuación se presentan los resultados obtenidos al realizar el análisis de los indicadores de efectividad. Por cada indicador se presentará un cuadro de resultados y un abreve explicación de los mismos.

- **Resultados Educativos:** como se mencionó anteriormente, este indicador no se incluirá en este análisis debido a la dificultad de medirlo antes de implementar el modelo.
- **Participación de los padres**

Indicador	Criterio	Variable	Nivel	Actual	Voucher	Charter
Participación de los padres	Participación directa	Número de escuelas para escoger	Preescolar	1	29	3
			1° y 2° etapa de básica	1	24	3
			3° etapa de básica	1	17	3

		(Número familias beneficiadas por el programa/Número familias de la escuela)*100		100%	25%	100%
	Participación indirecta	Existencia de Asociaciones de Padres y Representantes		No	Si	Si

Como se puede observar en el cuadro anterior el modelo de vouchers es el más deseado en cuanto a la participación directa se refiere debido a que es el que ofrece una mayor cantidad de escuelas, en todos los nivel, a la cual los padres pueden enviar a sus hijos si se encuentran descontentos con la escuela que les prestaba el servicio educativo. Sin embargo, el modelo más deseado en cuanto a la participación indirecta es el de las escuelas charter debido a que posee la mejor combinación en lo que se refiere a la existencia de Asociaciones de Padres y Representantes y al poder de negociación en la toma de decisiones (el número de padres beneficiados constituye el 100 por ciento de los padres de esta escuela).

o **Rendición de cuentas**

Indicador	Criterio	Variable	Actual	Voucher	Charter
Rendición de cuentas	Control ejercido por la Alcaldía sobre las escuelas	Impacto (amenaza) que representa el incumplimiento del contrato	Nulo	Medio	Alto

Como denota el cuadro anterior, las escuelas charter son las que le permiten a la Alcaldía de Chacao un mayor control ya que el impacto del no cumplimiento del contrato sugiere la suspensión de la prestación del servicio educativo, completamente.

○ **Equidad**

Indicador	Criterio	Variable	Nivel	Actual	Voucher	Charter
Equidad	Igualdad de Oportunidades	Número de escuelas para escoger	Preescolar	1	29	3
			1° y 2° etapa de básica	1	24	3
			3° etapa de básica	1	17	3

Al medir la equidad como la igualdad de oportunidades para escoger, el modelo de vouchers es el que permite que los niños tengan más opciones, para preescolar y todos los niveles de básica, al momento de seleccionar una escuela.

○ **Competencia**

Indicador	Criterio	Variable	Nivel	Actual	Voucher	Charter
-----------	----------	----------	-------	--------	---------	---------

Competencia	Concentración de mercado	1-(HHI ¹ -1/Número de escuelas)	Preescolar	1	0,5695175	0,1876024
			1° y 2° etapa básica	1	0,8582511	0,1239095
			3° etapa básica	1	0,3491761	0,3529924

El voucher es el modelo que sugiere un mercado educativo más competitivo, para preescolar y 1° y 2° etapa de básica, mientras que el modelo de vouchers parece ser ligeramente más competitivo para la 3° etapa de básica.

○ **Autonomía**

A través del siguiente cuadro se evalúa la autonomía de los modelos. Para ello se consideró que el modelo que permita que la escuela tenga el control en cada área (sea autónomo) sugerida recibiría una puntuación de uno, por el contrario, el modelo que no permita que la escuela tenga control el área señalada recibirá una puntuación de cero. Posteriormente cada puntaje será sumado para obtener el total de puntos de cada modelo. Aquel que presente un mayor puntaje será el modelo más autónomo.

Autonomía Económica y Financiera	Actual	Vouchers	Charter
Presupuesto	0	1	0
Plan de Mantenimiento	0	1	1
Dotación de Mobiliario	0	1	1
Dotación de materiales y equipos	0	1	1

Autonomía Académica	Actual	Vouchers	Charter
Proyecto pedagógico	1	1	1

Formación Docente	0	1	1
Evaluación del desempeño laboral	0	1	1
Evaluación del desempeño académico alumnos	1	1	1
Evaluación del desempeño académico docentes	0	1	1

Autonomía Organizativa	Actual	Vouchers	Charter
Definición de estructura y organigrama	0	1	1
Reglamento Interno	0	1	1
Normas y políticas de supervisión	0	1	1
Administración de las escuelas	0	1	1

Autonomía Administrativa	Actual	Vouchers	Charter
Selección y contratación de Directivos	0	1	1
Selección y contratación de Docentes	0	1	1
Selección de suplentes	1	1	1
Contratación de suplentes	0	1	1
Selección y contrato de administrativos y obreros	0	1	1
Sanciones por faltas leves	1	1	1
Procedimientos disciplinarios y sanciones por falta grave	0	1	1
Total	4	20	19

Indicador	Criterio	Variable	Actual	Voucher	Charter
Autonomía	Autonomía	Autonomía Económica, Académica, Organizativa y Administrativa	4	20	19

Como se pudo observar en el cuadro anterior, el modelo de vouchers es el más autónomo, con una puntuación de 20, por su parte el modelo de charter se le acerca con una puntuación de 19, a diferencia del actual, el cual posee muy poca autonomía.

5.3. Comparación Indicadores de Efectividad

A continuación se presentará de manera comparativa los resultados de la evaluación de los indicadores para el modelo actual, el de vouchers y el de charter.

Por cada indicador se analizó cuál sería el impacto que tendría la implementación del modelo en cuestión sobre el mismo. Para que los resultados de los indicadores fueran comparables, se llevaron a una misma escala comprendida entre un mínimo de cero y un máximo de uno.

Indicador	Criterio	Variable	Actual	Voucher	Charter
Participación de los padres	Participación directa	Número de escuelas para escoger	0,04499	1	0,13497
	Participación indirecta	(Número familias beneficiadas por el programa/Número familias de la escuela)*100	1	0,2500	1
		Existencia de Asociaciones de Padres y Representantes	0	1	1
Rendición de cuentas	Control ejercido por la Alcaldía sobre las escuelas	Impacto (amenaza) que representa el incumplimiento del contrato	0	0,5	1
Equidad	Igualdad de Oportunidades	Número de escuelas para escoger	0,04499	1	0,13497

Competencia	Concentración de mercado	1-(HHI ¹ -1/Número de escuelas para escoger)	0	0,59231	0,2215
Autonomía	Autonomía	Autonomía Económica, Académica, Organizativa y Administrativa	0,2	1	0,95
Total			1,28998	5,34231	4,44145

Como se puede observar, tanto el modelo de voucher como el de charter arrojan el mismo resultado, a diferencia del modelo actual que obtuvo una menor puntuación. Esto permite concluir que los modelos alternativos son igualmente efectivos, y más efectivos que el modelo actual.

5.4 Indicadores costo-efectividad

El análisis de costos demostró que los modelos alternativos son menos costos que el modelo actual. Por su parte, el análisis de efectividad señalo que el modelo de voucher y el de charter son igualmente efectivos. A continuación se presenta el resumen de los resultados:

Análisis	Actual	Vouchers	Charter
Costo (Bs.)	9.030.241.163,1821	4.690.980.486,0804	4.958.828.208,4056
Efectividad	1,2900	5,3423	4,4414
Relación	7.000.284.790,48	878.080.118,43	1.116.489.246,49

Visto el cuadro anterior, se puede afirmar que el modelo de vouchers es el que presenta la mejor relación costo-efectividad, seguido por el modelo de charter y finalizando con el modelo actual. El modelo de vouchers también es el más efectivo y el menos costoso cuando se analiza cada dimensión por separado. Por estas razones, se puede decir, que el mejor modelo, según el método costo-efectividad es el modelo de vouchers, seguido muy de cerca por el modelo de charter.

5.5 Consideraciones Finales

A través del análisis costo-efectividad realizado pareciera que tanto el sistema de vouchers como el de charter poseen una relación costo-efectividad muy parecida, sin embargo, existen algunas consideraciones que deben ser tomadas en cuenta antes de decidir cuál es el modelo a seleccionar.

Al momento de implementar una política pública los hacedores de política deben enfrentar contingencias que pudieron no haberse previsto al momento del diseño. La implementación es un proceso en sí mismo por lo que se debe ser muy cuidadoso antes de poner en práctica un nuevo modelo.

La primera fase de la implementación sería la transición del modelo actual al modelo nuevo, para esto, se ha supuesto que las escuelas públicas municipales dejarán de operar. Para poder llevar a cabo este proceso se deberá entrar en un proceso de negociación tanto con los padres como docentes. A los padres se les explicará que la

nueva alternativa educativa será mejor para sus hijos. A los docentes se les tendrá que ofrecer un paquete de beneficios económicos muy atractivos para que estos estén dispuestos a renunciar a sus cargos. Se está consciente que esta negociación será larga y tediosa y tendrá importantes consecuencias políticas.

En el caso de las escuelas charter, en el momento de la negociación, a los docentes, aparte de los beneficios económicos se les dará la posibilidad de continuar con sus cargos siempre y cuando el concesionario este de acuerdo. Sin embargo, la relación laboral que tenían con la Alcaldía de Chacao quedará terminada. Por su parte en el caso de la implementación de los vouchers educativos, los docentes no tendrán la posibilidad de continuar con sus cargos. Esto deja al modelo de vouchers en desventaja en comparación con el modelo de charter.

Otra negociación que se debe llevar a cabo antes de implementar el modelo de vouchers educativos, es aquella que se debe realizar con las escuelas privadas para que estos permitan la entrada de niños provenientes de escuelas municipales con menores niveles de desempeño y de diferentes estratos socioeconómicos. Esta negociación pudiera ser problemática, sobretodo si las escuelas privadas no tienen capacidad disponible para albergar la nueva demanda. Por el contrario, con el modelo de charter esta negociación no tendría lugar, ya que los concesionarios antes de firmar el contrato sabrían muy bien cuáles son los niños que deben atender y cuál es la capacidad disponible para hacerlo.

Otro problema de implementación pudiera surgir al finalizar el año escolar. Otorgando vouchers educativos a los niños puede darse el caso de que muchos de ellos no logren pasar el año escolar, teniendo la Alcaldía de Chacao que acomodarlos en otras escuelas y corriendo el riesgo de que estas escuelas no estén dispuestas a aceptar a niños repitientes. Además, si los llegasen a aceptar, la escuela estaría llenándose de niños con bajo desempeño. En el caso de los charters, si esto llegar a suceder, la Alcaldía estaría en posición de exigir que las escuelas en concesión plantearan una solución al problema, que no fuera expulsar a los niños.

Dado todos estos posibles problemas, que podrían surgir a la hora de implementación de los vouchers y que la diferencia de la relación costo-efectividad es muy, la implementación de las escuelas charter es la que mejor se adapta a las condiciones del Municipio Chacao.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El esquema bajo el que actualmente se presta el servicio educativo en el Municipio Chacao genera costos superiores que aquellos que se generarían utilizando modelos alternativos de educación, tomando en cuenta que estos modelos podrían no sólo mantener sino aumentar la calidad educativa. Específicamente, un sistema de escuelas charters parece ser un modelo de gestión menos costoso que pudiera, por lo menos, ser más efectivo.

Los resultados del análisis sobre la prestación del servicio educativo en el Municipio Chacao arrojaron dos grandes fallas: bajo rendimiento académico y elevados costos. La causa fundamental de estos problemas pareciera ser el contrato colectivo de los docentes de las escuelas municipales, perverso e insostenible, que no permite atar el desempeño de éstos a su remuneración. Este contrato no sólo es difícil de modificar en el corto plazo, y muy probablemente, cada vez que sea renovado, otorgará más beneficios a los profesores, no permitiendo eliminar los adquiridos previamente. Otro problema generado por este contrato es el esquema actual de jubilaciones, generador

un gasto insostenible para el Municipio. Por esta razón, surge la necesidad de buscar modelos alternativos de gestión que permitan disminuir los costos por alumno manteniendo o mejorando la calidad del servicio y no requieran una nueva convención colectiva. Para este fin se estudiaron dos modelos alternativos.

Los dos modelos alternativos considerados fueron: vouchers educativos y escuelas charter. Luego de evaluarlos, según el análisis costo-efectividad. Este método supuso un análisis en dos dimensiones, costos y efectividad. Se encontró que los vouchers educativos presentaron una mejor relación costo-efectividad. Sin embargo, al analizar posibilidad de implementar un modelo de vouchers educativos surgieron diversos problemas, señalados en el Capítulo 5. Estos problemas no se presentaron al realizar el mismo ejercicio para las escuelas charters. Por esta razón, se concluye que las escuelas charter son más fáciles de implementar, dado las condiciones del Municipio Chacao, no permiten que los supuestos necesarios para el funcionamiento de los vouchers.

Durante la realización de este trabajo una de las limitaciones más importante fue la imposibilidad de estimar cuál sería el efecto de la implementación de un modelo alternativo sobre el rendimiento académico y la adaptación de los niños dentro de las escuelas, por su dificultad de estimación a priori. Otro impedimento fue que al comparar los costos de los modelos se subestimaron los correspondientes a los modelos alternativos debido a que resultó imposible estimar los costos de transición. Igualmente, se presentó otra limitación ya que ni los colegios privados ni los entes

públicos no suministraron la información que les fue solicitada., de manera que la comparación entre el Municipio Chacao y las escuelas públicas y privadas no fue tan rigurosa como se esperaba. Sería interesante que en un futuro se hiciera el esfuerzo de conseguir estos datos para profundizar en temas como: ¿Cuál es la prima que reciben los docentes del Municipio Chacao sobre los demás docentes? y si existe ¿realmente se traduce en mejora de los resultados educativos?, otro tópico de interés podría ser ¿Cuál es el efecto de la escuela sobre el proceso de aprendizaje del niño, al aislar las demás influencias intervenir en su educación? , ¿Qué relación existe entre los beneficios otorgados en un contrato colectivo y el desempeño de los estudiantes?

Lamentablemente, por falta de tiempo y escasez de datos, no se pudo identificar cuál es la causa por la cual la prestación del servicio educativo en el Municipio Baruta es mucho menos costosa que la del Municipio Chacao y que el índice de repitencia de en este último es mayor, en la mayoría de las etapas educativas.

Por último es importante mencionar que los altos costos educativos del Municipio Chacao, y en parte del sistema público, pueden deberse a la firma de contratos colectivos que otorgan desmedidos beneficios a los trabajadores. Los contratos colectivos como tal, no son el problema, sino la materialización del mismo, la causa fundamental es el régimen jurídico en el cual se enmarcan estos contratos. Este régimen no puede ser modificado a nivel municipal, sino a nivel nacional, específicamente en la Asamblea Nacional. Por ello se recomienda a los hacedores de política y a los grupos de interés organizarse y presionar para que se lleven a cabo las reformas pertinentes en el seno de la legislación nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Aedo, C., Sapelli, C. (2001) El Sistema de Vouchers en la Educación: Una Revisión de la Teoría y la Evidencia Empírica para Chile [Home Page]. Consultado el 15 de Julio de 2004 de la world wide web:

<http://www.uv.es/bibsoc/GM/data/Papers/ilailadesinv133.html>

Allen, D., Molnar, A., Wilson, G. (2003) Profiles of For-Profit Education Management Companies [Home Page]. Consultado el día 12 de mayo de 2004 de la world wide web:

<http://www.asu.edu/educ/eps/CERU/Documents/EPSTL-0402-101-CERU.pdf>

Andrews, M., Dumcombe, W., Younger, J. (2002) Revisiting Economies of Size in America: Are We Any Closer to a Consensus? [Home Page]. Consultado el día 23 de septiembre de 2004 de la world wide web: [http://www-](http://www-cpr.maxwell.syr.edu/efap/publications/revisiting%20economies.pdf)

[cpr.maxwell.syr.edu/efap/publications/revisiting%20economies.pdf](http://www-cpr.maxwell.syr.edu/efap/publications/revisiting%20economies.pdf)

Applegate, B., Miron, G. (2000) An Evaluation of Student Achievement in Edison Schools Opened in 1995 and 1996 [Home Page]. Consultado de la world wide web:

<http://www.wmich.edu/evalctr/edison/edison.html>

Ascher, C. et al. (1996). Hard Lessons : Public Schools and Privatization. New York. A Twentieth Century Fund Report.

Aspey, S., Yudof, S. (junio de 2004) Se Destacan Innovadoras Prácticas Educativas en Nueva Publicación [Home Page]. Consultado el día 12 de agosto de 2004 de la world wide web:

<http://www.ed.gov/espanol/news/pressreleases/2004/06152004.html>

Bonne, W., Legan, N., Metcalf, K. et al. (2003) Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program [Home Page]. Consultado el 3 de abril de 2004 de la world wide web: <http://www.ecs.org/html/Document.asp?chouseid=5001>

Boyer, E. (1992) School Choice: A special Report [Home Page]. Consultado el día 19 de febrero de 2004 de la world wide web:

<http://www.rhodes.edu/library/pathfinders/schoolchoice.html>

Bulkley, K. (2002) Recentralizing Decentralization? [Home Page]. Consultado el día 27 de febrero de 2004 de la World Wide web:

<http://www.euolibnetwork.net/theme.php?id=54>

Bulkley, K., Mundell, L., Riffer, M. (2004) Contracting Out Schools: The First Year of the Philadelphia Diverse Provider Model [Home Page]. Consultado el día 18 de Julio de 2004 de la worl wide web:

<http://www.researchforaction.org/PSR/PublishedWorks/COS051004.pdf>

Cárdenas, P. (2003) Financiamiento de la Educación Superior: Enseñanzas y Retos para Colombia [Home Page]. Consultado el día dos de agosto de 2004 de la world wide web:

De Simone, J., Holmes, G., Rupp, N. (2004) Does School Choice Increase School Quality? [Home Page]. Consultado el día 17 de febrero de 2004 de la world wide web: <http://www.nber.org/papers/w9683>

(1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

De Simone, J., Holmes, G., Rupp, N. (2004) Does Schools Choice Increase School Quality? [Home Page]. Consultado el día 17 de juni de 2004 de la world wide web: <http://www.nber.org/digest/jan04/w9683.html>

Finn, C., Manno, B., Vanourek, G. (1997) The False Friends of Charter Schools [Home Page]. Consultado el día 26 de agosto de 2004 de la world wide web: http://www.mediatransparency.org/people/bruno_manno.htm

Gallego, F. (abril 2002) Competencia y Resultados Educativos: Teoría y Evidencia para Chile Banco Central de Chile [Home Page]. Consultado el día siete de agosto de 2004 de la worl wide web: <http://www.bcentral.cl/esp/estpub/estudios/dtbc/htm/150.htm>

González P., Mizala A., Romaguera, P. (Diciembre 2002) Recursos Diferenciados a la Educación Subvencionada en Chile [Home Page]. Consultado el día ocho de abril de 2004 de la world wide web: http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_2002/site/pags/20030325135657.html

Greene, J., Howell, W., Peterson, P. (September 1997) An Evaluation of the Cleveland Scholarship Program [Home Page]. Consultado el día 30 de marzo de 2004 de la world wide web: <http://www.schoolchoices.org/roo/cleveland1.htm>

Guthrie, J., Hill, P., Lawrence, P. (1997). Reinventing Public Education. Chicago. Press.

Gutierrez, M., King, E., Rawlings, L., Pardo, C., Torres, C. (Septiembre 1997)

King, E., Rawlings, L. et al. (septiembre 1997) Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation [Home Page]. Consultado el día 27 de marzo de 2004 de la world wide web: <http://econpapers.hhs.se/scripts/showcites.pl?h=repec:aea:aecrev:v:92:y:2002:i:5:p:1535-1558;reflist=y>

Hanauer, A. (2002) Cleveland School Vouchers: Where the Students Go [Home Page]. Consultado el 12 de mayo de 2004 de la world wide web:

<http://www.policymattersohio.org/pdf/WhereStudentsGo.pdf>

Hannaway, H. (1998). Improving America's Schools: The Role of Incentives. Chicago. Press.

Horn, J., Miron, G. (2000) Evaluation of the Michigan Charter Schools [Home Page]. Consultado el día 30 de mayo de 2004 de la world wide web:

<http://www.wmich.edu/evalctr/charter/michigan/>

Horn, J., Miron, Miron, G. (2000) Evaluation of the Michigan Charter Schools [Home Page]. Consultado el día 15 de agosto de 2004 de la worl wide web:

<http://www.wmich.edu/evalctr/charter/michigan/>

Hoxby, C. (septiembre 2004) Chalk It Up [Home Page]. Consultado el día 16 de marzo de 2004 de la world wide web: www.wsj.com

Hoxby, C. (septiembre 2004) A Straightforward Comparison of Charter Schools and Regular Public Schools in United States [Home Page]. Consultado el día 13 de mayo de 2004 de la world wide web:

<http://post.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/hoxbyallcharters.pdf>

Hsieh, C., Urquiola, M. (2002) When Schools Compete, How Do They Compete? [Home Page]. Consultado el tres de agosto de 2004 de la world wide web:

<http://www.nber.org/papers/W10008>

<http://www.apice.org.co/XVICursocreditoeducativo-ponencias.htm>

<http://www.asu.edu/educ/epsI/CERU/Documents/EPSSL-0402-101-CERU.pdf>

Levin, H. (2002) Potencial of For-Profit Schools for Educational Reform [Home Page]. Consultado el día 12 de septiembre de 2004 de la world wide web:

[http://www.unesco.org/education/studyingabroad/
highlights/global_forum/bibliography.doc](http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/bibliography.doc)

Lieberman, M. (1996) Beyond Public Education [Home Page]. Consultado el día 15 de marzo de 2004 de la world wide web:

<http://www.educationpolicy.org/resumml.htm>

Loveless, T. (2003) How Well Are American Students Learning? [Home Page].

Consultado el día 15 de enero de 2004 de la world wide web:

<http://www.ncte.org/about/research/articles/113344.htm>

Mesa Redonda. (2002) La Reforma Educativa: Lecciones de la Economía de la Educación [Home Page]. Consultado el día 17 de mayo de 2004 de la world wide web:

[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-
68212002011800002&script=sci_arttext&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-68212002011800002&script=sci_arttext&tlng=es)

Meyer, R. (1998) Educational Performance indicators [Home Page]. Consultado el día 16 de marzo de 2004 de la world wide web:

<http://www.gseis.ucla.edu/faculty/thum/255C/Syll2001.htm>

Meyer, R. (1998). Value- Added Indicators of School Performance. Chicago. University of Chicago.

Mintrom, M. (2000) Leveraging Local Innovation: The Case of Michigan Charter Schools [Home Page]. Consultado el 19 de abril de 2004 de la world wide web:

<http://www.epc.msu.edu/publications/bysource.htm>

Mizala, A., Romaguera, P. (2002) Evaluación del Desempeño e Incentivos en la Educación Chilena [Home Page]. Consultado el día 14 de abril de 2004 de la World Wide web:

[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-
68212002011800004&script=sci_arttext&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-68212002011800004&script=sci_arttext&tlng=es)

Monaldi, F. (1992). Financiamiento de la Educación Superior en Venezuela. Caracas. Universidad Católica Andrés Bello.

Pini, M. (2003) Escuelas Charter y Empresas: Un discurso que vende [Home Page]. Consultado el día 19 de agosto de 2004 de la world wide web: <http://edrev.asu.edu/reviews/revs51.htm>

Potier, B. (septiembre 2004) Charter Schools get High Grades [Home Page]. Consultado el día 22 de febrero de 2004 de la world wide web: <http://www.news.harvard.edu/gazette/2004/09.23/09-charterschools.html>

Reynolds, K. (2000) Innovations in Charter Schools: A Summary of Innovative or Unique Aspects of Michigan Charter Schools [Home Page]. Consultado el 20 de mayo de 2004 de la world wide web: <http://www.wmich.edu/evalctr/charter/michigan/References.pdf>

Sapelli, C. (Diciembre 2002) La Economía de la Educación y el Sistema Educativo Chileno [Home Page]. Consultado el 12 de junio de 2004 de la world wide web: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-68212002011800001&script=sci_arttext&tlng=es

Sloman, J. (1997). Introducción a la Microeconomía. Tercera edición. Madrid. Prentice-Hall.

UNESCO. (2000) Informe Educación Para Todos [Home Page]. Consultado el 27 de mayo de 2004 de la world wide web: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=16877&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

US Department of Education (2004) Innovation in Education: Successful Charter Schools [Home Page]. Consultado el día 14 de septiembre de 2004 de la world wide web: www.ed.gov

World Bank. (2000). World Development Report. New York. Oxford University Press.

ANEXO 1

Metodología seguida para el cálculo del costo del modelo educativo actual

En esta sección, se explicará cuál fue el procedimiento seguido para calcular el costo del modelo educativo que actualmente funciona en el Municipio Chacao.

Para este cálculo se imputaron dos tipos de costos:

- Costos de Personal
- Costos de Funcionamiento

A continuación se explicará cómo se realizó el cálculo para cada tipo de costo

1. Costos de Personal

Incluyen todos aquellos costos relacionados con la contratación del personal que presta algún servicio relacionado con el proceso educativo. Para calcular estos costos se calculó el paquete anual que recibe cada empleado. Todo este personal se clasificó dependiendo de la escuela donde trabajaran, si era posible. No se incluyó en este cálculo el costo de los empleados jubilados que no son docentes.

El proceso para imputar estos costos se solicitó a la Dirección de Recursos Humanos las nóminas de personal docente, personal administrativo y del personal obrero y de los docentes jubilados. No se encontró una nómina de los contratados por lo que se solicitó el monto presupuestado por la Dirección de Educación para este fin.

1.1 Nómina del Personal Docente:

Una vez clasificados los docentes por escuela se calcularon los salarios integrales así como las primas y los bonos que les correspondían. En el caso del Municipio Chacao, como establece el Contrato Colectivo, los beneficios que les corresponden a los docentes son los siguientes:

Sueldo:

12 sueldos base mensuales

Bonos:

1. Bono vacacional

Consiste en cuarenta días del total de la remuneración devengada (40) días de salario, para ser cancelado el mes de Julio de cada año.

2. Bono de fin de año

Consiste en una bonificación de noventa días (90) días de salario la remuneración total devengada.

3. Bonos de complemento a los trabajadores de la enseñanza.

Son dos (2) bonificaciones de complemento equivalentes a un (1) mes de salario cada una de ellas. Este bono es y forma parte del salario. Estas bonificaciones serán canceladas tomando como base de cálculo la Trigésima Sexta Quinta parte del Salario.

4. Bono de inicio a clase

Se cancela un (1) mes de salario el 15 de septiembre de cada año. Este bono es y forma parte del salario. Estas bonificaciones serán canceladas tomando como base de cálculo la Trigésima Sexta parte del Salario.

5. Bono de ajuste salarial

Consiste en un pago especial equivalente a treinta (30) días de salario del total de la remuneración, por concepto de ajuste salarial, por efectuarse el pago quincenal. Este bono es y forma parte del salario. Estas bonificaciones serán canceladas tomando como base de cálculo la Trigésima Sexta Quinta parte del Salario.

6. Bono del día del educador

Consiste en el pago de quinientos mil bolívares (500.000,00) a todos los Educadores Activos, Jubilados, Interinos y Pensionados. Este bono se pagará el 10 de enero de cada año. Este bono es y forma parte del salario.

7. Bono único por firma de contrato colectivo

Bono equivalente a la cantidad de un millón trescientos mil bolívares (Bs. 1.300.000)

Primas:

1. Prima de jerarquía

Docente Coordinador	Bs. 50.000
Docente Sub-Director	Bs.70.000
Docente Director	Bs.100.000

2. Prima al docente de preescolar

Bs. 15.000

3. Prima de compensación por título de post-grado en educación.

a) Los docentes que obtengan o posean el título de Post-Grado en Educación en los siguientes casos:

3.1.- Especialista, un incremento del veinte por ciento (20%) sobre el salario que le corresponda al trabajador con título de Profesor o Licenciado.

3.2.- Master (Maestría), un incremento del veinte y cinco por ciento (25%) sobre el salario que le corresponde al trabajador con título de Profesor o Licenciado.

3.3- Doctor (Doctorado), un incremento del treinta por ciento (30%) sobre el salario que le corresponde al Trabajador con título de Profesor o Licenciado.

4. Prima por educación especial

Quince mil bolívares (Bs. 15.000,00), a los docentes que laboran en Educación Especial y poseen el título correspondiente. Son acreedores a esta prima los docentes que trabajen en los núcleos psico-educativos de los Planteles U.E.M. Juan de Dios Guanche, U.E.M. Andrés Bello y U.E.M. Carlos Soublette.

Luego de calcular todos los bonos y primas que reciben los docentes se calcularon los siguientes beneficios:

1. Cestatickets: reciben 250 cestatickets al año cada uno con un valor de Bs. 6.760 lo que equivale a Bs. 1.690.000,00 por docente al año.
2. Prestaciones Sociales: corresponde a cinco (5) meses de salario integral⁴⁹.

De esta manera el paquete anual que reciben los docentes de las escuelas municipales del Municipio Chacao es:

12 Sueldos base mensual + bono vacacional + bono de fin de año + bonos complemento (2) + bono inicio de clase + bono ajuste salarial + prima por título docente + prima por antigüedad + prima por educación preescolar + prima educación especial + cestatickets + prestaciones sociales.

1.2. Nómina Docentes Jubilados

Para el cálculo de este costo se incluyeron los siguientes beneficios.

Pensión:

⁴⁹ El salario integral mensual esta compuesto por: {[12 sueldos base mensual + primas de carácter permanente (aquellas que se reciben mensualmente)] x 20.33 (este factor corresponde a 12 meses de salarios + 4 meses de aguinaldo + 1.33 de vacaciones + 4 meses que corresponden a los bonos que no tiene carácter permanente (2 bonos complemento + 1 bono de ajuste salarial + bono de inicio a clases)} 365/30 (que permite ser más precisos en esta cálculo dada la variación de número de días en cada mes)

12 pensiones de jubilación, calculadas según la cláusula No. 28 del Contrato Colectivo de los Docentes del Municipio Chacao.

Bonos:

1. Bono de fin de año

Consiste en una bonificación de noventa días (90) días de salario la remuneración total devengada.

2. Bono de recreación del jubilado

Bono equivalente a 15 días de su asignación mensual. Este pago se hará efectivo a partir de la segunda quincena de julio de cada año.

3. Bono del día del educador

Consiste en el pago de quinientos mil bolívares (500.000,00). Este bono es y forma parte del salario.

4. Bono único por firma de contrato colectivo

Bono equivalente a la cantidad de un millón trescientos mil bolívares (Bs. 1.300.000).

El paquete anual que recibe un jubilado es el siguiente:

12 Pensiones base + bono de fin de año + bono recreación del jubilado + bono del día del educador + bono único por firma del contrato colectivo

1.3. Nómina del Personal Obrero:

Una vez clasificados los obreros por escuela se calcularon los salarios integrales así como las primas y los bonos que les correspondían. En el caso del Municipio Chacao, como establece el Contrato Colectivo de los Obreros de la Alcaldía de Chacao, los beneficios que les corresponden a los vigilantes y bedeles, que fueron incluidos en el cálculo realizado, son los siguientes:

Sueldo:

12 sueldos base mensuales

Bonos:

1. Bono vacacional

Bono equivalente a treinta (30) días de salario.

2. Bono de fin de año

Bonificación de noventa días (90) días de salario por concepto de bonificación de fin de año.

3. Bono nocturno

La Alcaldía conviene en pagar a los trabajadores que prestan servicio nocturno un bono mensual equivalente al ochenta por ciento (80%) de su salario.

Primas:

1. Prima por tiempo de servicio:

Una prima de antigüedad a partir del cuarto (4to.) año de servicio ininterrumpido, de bolívares cinco mil (Bs. 5.000,00) mensuales por cada año de servicios prestados, y a partir del quinto (5to.) año de servicio ininterrumpido dicha prima se incrementará en dos mil bolívares (Bs.2.000, 00) mensuales.

Luego de calcular todos los bonos y primas que reciben los obreros se calcularon los siguientes beneficios:

1. Cestatickets: reciben 250 cestatickets al año cada uno con un valor de Bs. 6.760 lo que equivale a Bs. 1.690.000,00 por obrero al año.
2. Prestaciones Sociales: corresponde a cinco (5) meses de salario integral⁵⁰.

El paquete anual que recibe un obrero es el siguiente:

12 sueldos base + bono de fin de año + bono vacacional + bono nocturno + prima de antigüedad + prestaciones sociales.

1.4. Nómina del Personal Administrativo

⁵⁰ El salario integral esta compuesto por 16.33 salarios básicos que corresponden a los siguientes beneficios: 12 salarios por los doce meses del año, 1.33 salarios por los cuarenta días de sueldo del bono vacacional, 3 salarios por el bono de fin de año.

Esta nómina recibió un trato diferente al resto de las nóminas, dado que los empleados de la Dirección de Educación no trabajan exclusivamente para las escuelas municipales, existen programas que no involucran a las escuelas municipales exclusivamente, como por ejemplo las Olimpiadas Municipales, y que no deben ser imputados al costo de las escuelas.

Esta dirección posee tres gerencias: Gerencia de Programas y Proyectos, Gerencia de Administración y Servicios y Gerencia de Gestión Escolar. Esta última es la única que dedica su recurso humano exclusivamente a las escuelas municipales y sus costos se imputaron por completo. El costo de las dos gerencias restantes no se imputó por completo, sino en un 60 por ciento. Se decidió imputar un 60 por ciento luego de realizar de estudiar con cada gerente el tiempo dedicado por el personal de su gerencia a las escuelas y a otros programas, considerando la estacionalidad del servicio educativo durante el año presupuestario.

En el caso del Municipio Chacao, como establece el Contrato Colectivo de los Empleados de la Alcaldía, los beneficios que les corresponden a los empleados administrativos, que fueron incluidos en el cálculo realizado, son los siguientes:

Sueldo:

12 sueldos base mensuales

Bonos:

1. Bonificación de fin de año

Se pagará una cantidad equivalente a noventa (90) días de sueldo integral por concepto de Bonificación de Fin de Año.

2. Bono vacacional

Un bono de cuarenta (40) días de sueldo.

Primas:

1. Prima de antigüedad.

El funcionario que hubiere cumplido tres (3) años de servicios ininterrumpidos en el Municipio percibirá veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00) mensuales por concepto de Prima de Antigüedad, independientemente del cargo que desempeñe; dicha prima se incrementará en diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) mensuales por cada año de antigüedad acumulable.

2. Prima de profesionalización.

Se pagará mensualmente una Prima de profesionalización según la presente escala.

Para Técnico Superiores Universitarios Bs. 50.000,00

Para Títulos de Pregrado	Bs.	100.000,00
Para Títulos de Cuarto Nivel	Bs.	50.000,00, adicionales a la prima para títulos de Pregrado.

Luego de calcular todos los bonos y primas que reciben los empleados administrativos se calcularon los siguientes beneficios:

1. Cestatickets: reciben 250 cestatickets al año cada uno con un valor de Bs. 6.760 lo que equivale a Bs. 1.690.000,00 por obrero al año.
2. Prestaciones Sociales: corresponde a cinco (5) meses de salario integral⁵¹.

El paquete anual que reciben los empleados administrativos es:

12 sueldos + bono vacacional + bono de fin de año + prima de antigüedad + prima de profesionalización + cestatickets + prestaciones sociales.

1.5. Contratados:

Ni la Dirección de Educación, ni la Dirección de Recursos Humanos contaban con una Nómina de Contratados que detallara su nombre, cédula, fecha de ingreso, fecha

⁵¹ El sueldo integral esta compuesto por 15.33 salarios básicos que corresponden a los siguientes beneficios: 12 salarios por los doce meses del año, 1.33 salarios por los cuarenta días de sueldo del bono vacacional, 3 salarios por el bono de fin de año + prima de profesionalización, prima de antigüedad.

de nacimiento, escuela en que laboran y otros datos necesarios para el cálculo de sus beneficios. El único dato que se pudo obtener para realizar este cálculo fue el costo total y el número de los empleados contratados para el Sector Educación. Dada esta limitación se calculó un costo promedio por contratado, dividiendo en costo total entre el número de contratados. Para poder saber a qué escuela se le debían imputar los costos se estimó un factor que permitiera saber cuántos contratados hay por escuela. Este factor se calculó en base al número de niños que hay por escuela.

1.6. Otros costos de personal

Existen otros costos relativos al personal que fueron imputados por otra vía, ya que no son presupuestados en el Sector 8 (Educación) sino por el Sector 14 (Seguridad Social). Estos costos se encuentran bien diferenciados y corresponden a los Aportes Patronales por Empleados y Obreros (Aportes Patronal al IVSS por Empleados, Aportes Patronal al Fondo de Jubilaciones, Aportes Patronal al Fondo de Seguro de Paro Forzoso, Aporte Patronal al Fondo de Ahorro Habitacional), los Aportes Socioeconómicos a Empleados y Obreros (Becas, Aporte Patronal a Cajas de Ahorros, Aporte Patronal al seguro de vida, accidentes personales H. C. M. y Gastos Funeraria, Ayudas por Matrimonios, Ayuda por Nacimiento de Hijos, Ayuda para adquisición y útiles escolares, Dotación de Uniformes, Aporte Patronal para gasto de guardería y personal para hijos de empleados y obreros y Otras subvenciones a empleados y obreros) y las Suplencias a Empleados y Obreros.

2. Costos de Funcionamiento:

Se utilizaron los costos presupuestados⁵² por la Dirección de Educación, que forman parte de la transferencia que otorga todos los años esta dirección a las escuelas municipales. Esta transferencia contiene los costos de funcionamiento y costos del suplemento alimenticio. Adicionalmente, dentro de estos costos se incluyó el gasto de la depreciación de un año generado por la construcción de una nueva escuela.

2.1 Costos de funcionamiento

- Contratación de suplencia/ trabajos especiales
- Material didáctico
- Material de oficina
- Material para equipos de computación
- Material deportivo
- Material de limpieza
- Material de equipo de reproducción
- Mantenimiento equipo de computación, infraestructura, equipos, laboratorios, bebederos y bomba hidráulica.
- Participación en eventos
- Refrigerios

⁵² Se utilizaron los costos presupuestados y no los ejecutados, ya que luego de analizar la diferencia entre el gasto ejecutado y el presupuestado por esta dirección para los últimos diez años, la diferencia entre estos dos montos no fue significativa. Adicionalmente, este cálculo se realizó en julio de 2004, y no se conocía aún cual iba a ser el monto ejecutado.

- Floristería, ofrendas y condecoraciones
- Honorarios profesionales
- Comisión por gastos bancarios
- Impuesto al débito bancario
- Transporte
- Actividades folklóricas y deportivas
- Apoyo a organizaciones estudiantiles
- Dotación de biblioteca
- Fumigaciones
- Impuesto al débito bancario
- Primeros auxilios
- Otros gastos

2.2 Costo del suplemento alimenticio

Este costo incluye el desayuno, almuerzo y merienda, que reciben los niños, dependiendo de la escuela a la que asistan.

2.3 Gasto nueva escuela

En esta sección se incluyó el costo de la construcción de una escuela nueva, con una capacidad de 1.200 alumnos. Este es un gasto en que se debe incurrir en el corto plazo porque las instalaciones de la U. E. M. Andrés Bello están en muy

malas condiciones y no tienen la capacidad de albergar a todos los niños que a ella asisten. Por su parte, las instalaciones de la U. E. M. Carlos Soublette han sido clausuradas por el Instituto de Previsión Civil y Ambiental (IPCA) y está funcionando en una sede temporal que no es apta para el proceso educativo.

El costo imputado para esta escuela se calculó tomando como base el costo de la construcción de la U. E. M. Juan de Dios Guancho, ajustado por inflación al 2004. Adicionalmente, dicho costo fue incrementado en función al número de niños que la escuela deberá albergar; dicho incremento se hizo a través un factor⁵³ que multiplicaba al costo, en términos reales de construcción, de la U. E. M. Juan de Dios Guancho. La nueva escuela debe tener una capacidad de 1.200 alumnos, mientras que la U. E. M. Juan de Dios Guancho puede recibir sólo a 600 alumnos. Es importante acotar que si bien son dos escuelas las que carecen de una sede apta para su funcionamiento, sólo se imputó el costo de la construcción de una escuela con capacidad de funcionamiento para las dos escuelas. El razonamiento que justifica este cálculo es que una escuela más grande donde funcionen dos más pequeñas puede fomentar la competencia entre estas dos escuelas y a la vez aprovechar las economías de escala. Otro razonamiento adicional que justifica esta manera de cálculo es la disponibilidad de datos.

⁵³ El factor utilizado relacionó al número de alumnos que recibirá la nueva escuela y al número de alumnos que recibe la U. E. M. Juan de Dios Guancho, es decir, 1200/600

Este costo fue depreciado por el método de línea recta a 50 años, por lo que el costo imputado fue de un año.

ANEXO 2

Cálculos realizados para la estimación de los costos de los modelos alternativos

A continuación se detalla cómo se estimó el cálculo el costo de los modelos alternativos. Todos los montos están expresados en términos nominales del año 2004.

Modelo de Vouchers

1. Costo de los Insumos:

1.1 Monto del costo de los vouchers = Número de niños receptores de vouchers *
monto promedio del voucher.

Bs. 4.229.345.280,00 = 1900 * Bs.185.497,60

El número de niños es igual al atendido actualmente por las escuelas municipales, el monto del promedio del voucher se cálculo utilizando como referencia el costo promedio mensual de 20 colegios privados ubicados en el Municipio Chacao. Se intentó incluir a todos los colegios privados del Municipio, pero al solicitarles la información, éstos no la suministraron. Los colegios incluidos en el cálculo son los siguientes: Preescolar "Rosal Fondur", U.E. "Centro Infantil Altamira" (Indase), U.E.

"Colegio Belén", Colegio "Blanca Nieves", U.E. "Colegio Cristo Rey", U.E. Colegio "Don Bosco", Instituto Educacional "Lander", Educación Planificada Internacional "Eduplin", Instituto "Einstein", U.E. Colegio "María Auxiliadora", U.E. Escuela "Mis Encantos", Instituto "Montecarmelo", U.E. Parroquial "Sagrado Corazón De Jesús", Colegio "San Ignacio", U.E. Colegio "Santiago León De Caracas, Colegio "Schönthal", Colegios Asociados "Ser Y La Fe", Colegio "St. George", U.E. Colegio "Teresiano La Castellana" y Escuela Técnica María Auxiliadora.

2. Costos Funcionamiento

2.1 Costo del la nómina de la Dirección de Educación = paquetes anuales de empleados de la Dirección de Educación

Bs.157.215.784,55 = Bs.157.215.784,55

Luego de diseñar la estructura de la nueva Dirección de Educación, se estimó cuál sería el sueldo base mensual del personal que se desempeñaría en esta dirección, tomando como referencia aquellos recibidos por funcionarios con cargos y perfiles similares, que laboran actualmente en la Alcaldía de Chacao. Los cargos señalados son:

2 Gerentes

2 Planificadores

1 Asistente Administrativo

1 Secretaria

Conociendo el sueldo base de cada empleado, se calcularon los beneficios de cada uno para estimar el paquete anual. Estos beneficios se basaron en los establecidos en el Contrato Colectivo de los empleados del Municipio Chacao. El procedimiento para calcularlos es el mismo seguido en el cálculo de los costos del modelo actual y explicado en el Anexo 1.

2.2 Costo del evaluador externo

Este costo se calculó tomando como referencia el costo de la evaluación realizada por la Universidad Metropolitana a las escuelas municipales de Chacao y fue de Bs.20.000.000

2.3 Costo del Suplemento Alimenticio

Para estimar este costo se utilizó en monto que gasta actualmente la Alcaldía de Chacao para este fin. Este costo asciende a Bs. 284.419.421,53.

Estos son los cálculos realizados para estimar los costos del Modelo de Vouchers para el Municipio Chacao. Para obtener el costo por alumno mensual, se sumaron todos los costos y se dividieron entre el número de alumnos (1.900) y el número de meses que deben ser cancelados para financiar su educación (12).

Modelo de Charter

1. Costos de los Insumos

1.1 Monto del aporte anual de la Alcaldía para el funcionamiento de las escuelas

Se calculó de la misma manera utilizada para el modelo de vouchers, ya que este aporte se supone toma como referencia los costos promedio de las escuelas privadas del Municipio reflejados en las mensualidades que éstas cobran.

Este monto ascendió a Bs.4.229.345.280,00

2. Costos de Funcionamiento

2.1 Costo del la nómina de la Dirección de Educación

Se utilizó el mismo procedimiento utilizado en el modelo de vouchers. La diferencia entre estos dos costos es que para el modelo de charter el número de empleados aumenta. Los empleados imputados para este modelo son:

3 Gerentes

3 Planificadores

2 Asistente Administrativo

1 Secretaria

Este costo ascendió a Bs. 237.849.551,44

2.2 Fondo de incentivos por desempeño = Bono para la escuela + Bono para el

docente

Bs. 74.989.088,00 = Bs.70.489.088,00 + Bs.4.500.000

Este fondo está constituido por dos tipos de bonos:

Bono para la escuela = [(Transferencias otorgadas por la Alcaldía a la escuela)/3] * 5%

$$\text{Bs.70.489.088,00} = [(\text{Bs.4.229.345.280,00})/3] * 0.05$$

Bono docente = Sueldo base mensual * 3

$$\text{Bs.4.500.000} = \text{Bs.1.500.000} * 3$$

2.3 Costo del evaluador externo

Se estimaron de la misma manera en que se hizo para el modelo de vouchers Este monto asciende a Bs. 20.000.000

2.4 Fondo proyectos de capacitación = Curso de Liderazgo + Curso de Capacitación

$$\text{Bs.176.960.000,00} = \text{Bs.5.9488.000} + \text{Bs. 117.472.000,00}$$

Para esta estimación se utilizó el costo de dos proyectos específicos, un de liderazgo y otro de capacitación docente.

Curso de Liderazgo = Costo por docente * Número de Docentes

$$\text{Bs.5.9488.000} = \text{Bs.352.000} * 169$$

El número de docentes utilizado fue el número de docentes de las escuelas municipales, ya que se supone se atenderá a la misma cantidad de niños por salón. El

costo por docente se estimó utilizando como referencia el costo de un curso de liderazgo al cual la Alcaldía de Chacao ha enviado a sus empleados.

Cursos de Capacitación Docente

El monto utilizado para imputar este costo proviene del gasto que se realiza para este fin en la Alcaldía de Chacao. Fue utilizado ya que para este año se decidió implementar nuevos cursos de capacitación, dado el bajo rendimiento de los alumnos. Este monto ascendió a Bs. 117.472.000,00.

2.5 Sistema de Informática

El costo imputado en esta sección corresponde al señalado en el presupuesto de una oferta de servicios de una empresa que se dedica a desarrollar sistemas de este tipo. El monto presupuestado fue de Bs. 24.250.000,00, para el primer año del proyecto. Se supone que el costo de los próximos años será el costo del mantenimiento del sistema.

2.6 Suplemento alimenticio

Este cálculo fue el mismo utilizado para el sistema de vouchers, dado que en ambos programas se atenderá a la misma cantidad de niños y se les suministrará el mismo suplemento. El monto estimado es de Bs. 284.419.421,53

2.7 Costos extraordinarios

Este costo supone la construcción de una nueva escuela. En el Capítulo 4 se ha justificado el por qué de esta construcción. El procedimiento de este cálculo es el señalado en el Anexo 1, dado que tanto de modelo actual como el de charter suponen que las escuelas municipales seguirán funcionando, por lo que es necesario la construcción de una nueva escuela.

El costo imputado es el siguiente:

Costo construcción de la nueva escuela = (Costo de construcción de la U.E.M Juan de Dios Guancho (en términos reales al año 2004) * factor)/ 50

Bs.108.417.747,44 = [Bs.5.420.887.372,01 * (1103/586)]/50

Se utilizó una inflación estimada del 20 % anual y se la edificación se depreció a 50 años por el método de línea recta.

Para calcular el costo promedio mensual por alumno se siguió el mismo procedimiento utilizado en el modelo de vouchers.

