

Banco Interamericano de Desarrollo

Oficina del Economista Jefe

Red de Centros de Investigación

Documento de Trabajo R-303

Marzo de 1997

La organización industrial de servicios de educación en Venezuela

Juan Carlos Navarro

Rafael de la Cruz

© 1997

Inter-American Development Bank

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

The views and interpretations in this document are those of the authors and should not be attributed to the Inter-American Development Bank, or to any individual acting on its behalf.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

Este informe presenta el resultado de un estudio de la organización económica de los servicios de educación en Venezuela, en el marco de un estudio comparativo que comprende estudios de propósito similar en varios países de América Latina.

El marco de referencia más general del estudio es el de la teoría económica de la organización, que se detalla más adelante, y su motivación principal está en la constatación de los severos problemas que enfrenta la provisión de servicios educativos en Venezuela. Se ha dividido en dos grandes secciones: la primera introduce los elementos contextuales indispensables para una adecuada comprensión de la forma particular que toma el estudio y del interés sustantivo que tiene, dada la evolución reciente de la oferta de educación en Venezuela. La segunda presenta el análisis de la organización económica de los servicios de educación en tres sistemas educativos—el nacional, el estatal y uno privado—que fueron estudiados en Mérida, un estado del occidente de Venezuela. Se encuentran también allí los elementos necesarios para la aclaración del marco de referencia teórico y la descripción de la estrategia de investigación, así como los resultados del análisis de datos y las conclusiones extraídas del mismo.

1. EL CONTEXTO DE LA ORGANIZACIÓN EDUCATIVA EN VENEZUELA Y EN MÉRIDA

1.1 El sistema educativo nacional

El sistema educativo venezolano que hoy conocemos, como es común en América Latina, es el heredero de una temprana tradición de fuerte involucramiento del Estado en el desarrollo educativo. En el marco de esa tradición, el contexto político de los años 60, marcado por el reinicio de una etapa democrática, obligó a una redefinición del papel del Estado en lo referente a políticas sociales y, particularmente, de la educación. Como parte de la oferta de los partidos a la sociedad, los poderes públicos se comprometieron a garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, tanto en forma de leyes como con un respaldo financiero importante, aprovechando el impulso económico generado por el petróleo.

La organización del aparato educativo público se caracterizó durante la mayor parte de este siglo por un diseño muy centralizado. Sin embargo, hay que señalar que por razones históricas y del sistema federal, que ha tenido en Venezuela momentos de auge en diversas épocas, este servicio se ha distribuido entre los diferentes niveles de gobierno. En relación a la educación básica y diversificada (los primeros 11 años del sistema), cerca del 25% en promedio de la matrícula se encuentra bajo la responsabilidad de los estados, aproximadamente 3,5% en escuelas municipales, y más de 60% (varía de acuerdo a cada estado) dependen del gobierno nacional. En cuanto a los maestros, se encuentran bajo la autoridad de los gobiernos estatales solo algo más del 18%, de los municipios 3%, del gobierno nacional 62% y algo menos de 17% trabajan en el sector privado. Respecto al número de planteles, los estados administran cerca del 35% de los mismos, menos de 3% los municipios, 35% el gobierno nacional, cerca del 16% son privados, mientras que alrededor de 12% son instalaciones oficiales combinadas, en las que concurren fondos y personal de al menos dos niveles de gobierno.

A pesar de las apariencias de que en Venezuela existe un esquema en el que concurren diversos sistemas educativos, se tiene que hacer énfasis en que hasta muy recientemente, los tres niveles de gobierno administraban sus respectivos aparatos escolares bajo las directrices docentes, organizativas y financieras del gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación. Hasta hace pocos años, los gobernadores de los estados eran designados por el Presidente de la República, mientras que los concejos municipales tenían un esquema de elección de sus concejales que no permitía la autonomía en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Volveremos sobre este punto más adelante al analizar la descentralización del sector público que se está desarrollando en el país a raíz de las reformas políticas que dieron lugar a las elecciones de gobernadores, alcaldes y miembros de cuerpos legislativos estatales y locales desde 1989.

En resumen, el fuerte control del gobierno central sobre el sistema de producción de políticas y de gestión de servicios homogeneizó casi todos los parámetros de la administración pública. El único espacio de diferenciación substancial respecto a la educación nacional era la educación privada. Para los efectos de los sistemas estudiados en este trabajo, las escuelas de Fe y Alegría, de carácter privado, aunque subsidiadas por el gobierno nacional y cuya población objetivo son los niños pobres, son las que más definitivamente exhiben

características propias y autonomía desde muchos años atrás. El sistema de escuelas estatales ha sido tributario de varias décadas de centralismo, hasta que el proceso de descentralización abrió la posibilidad de experiencias nuevas como la de las Escuelas Integrales del Estado Mérida, objeto también de este análisis.

Ahora bien, aun antes de la descentralización que comienza a finales de los años 80, el gobierno central reconoció que la magnitud del sistema educativo nacional (250.000 empleados) hacía imposible una gestión centralizada eficiente y eficaz. En este sentido, el Ministerio de Educación ha emprendido diversos intentos de desconcentración, entendiendo por ello la creación de delegaciones de esta institución en diversas regiones del país con la intención de realizar funciones administrativas propias del gobierno en organizaciones más cercanas a los usuarios de los servicios.

A pesar de que no constituyen unidades verdaderamente desconcentradas de la función educativa, conforman la instancia formal organizativa y administrativa más cercana a las comunidades que tiene el nivel central para el ejercicio de sus funciones. Originalmente, en 1969, existían 8 zonas educativas, luego en 1987 en la LOE se opta por crear una zona para cada Entidad Federal, existiendo en total 23 zonas educativas (20 estados, dos territorios federales y el distrito federal).

No obstante los intentos de regionalización de la educación y las consecuencias, en principio positivas, que podría haber tenido para acompañar a un proceso de descentralización, la débil estructura actual de las zonas educativas, carentes de funciones sustantivas, evidencian lo centralizado que sigue estando el sistema educativo público nacional.

Aun cuando la normativa vigente reconoce las particularidades regionales y le otorga al Ministerio de Educación la facultad para adecuar los niveles y modalidades del sistema educativo de acuerdo a las especificidades de cada región, con el fin de adaptar los objetivos educativos generales emanados del nivel central (art. 15, LOE), su estructura sigue siendo leal a los principios de unidad y coordinación, reforzando así su tendencia centralista (Casanova et al., 1993).

Con el fin declarado de garantizar la unidad e integración de las políticas educativas, el sistema está organizado en niveles y modalidades. Los *niveles* comprenden la educación preescolar (1 a 2 años); la básica (9 años); la media (2 años), la diversificada y profesional y la educación universitaria. Cada uno de estos sistemas forman una red pedagógica interrelacionada. Cada uno da paso al otro, completando con el último nivel la formación integral del estudiante. Las *modalidades* se refieren a las otras áreas de la enseñanza, como la educación especial; la educación para las artes; la educación militar; la educación de adultos y la extraescolar.

Al Ministerio de Educación le corresponde, entre otras funciones, establecer el régimen de concursos para la provisión de cargos docentes, así como para organizar el sistema de escalafón y de remuneraciones del personal docente nacional. También tiene la

facultad de diseñar y modificar las áreas o asignaturas de los planes de estudio que corresponden a cada nivel educativo.

1.2 La descentralización y su impacto potencial sobre el sistema de incentivos del sector público

Como en otros países de América Latina, en Venezuela se ha venido produciendo un proceso de descentralización en los últimos años que ha impactado e impactará fuertemente la estructura institucional del Estado, así como el sistema de incentivos y la organización industrial de los servicios públicos.

Las múltiples tareas que le toca realizar al gobierno y la excesiva centralización que lo caracteriza no le permiten atender con la suficiente eficiencia, eficacia y pertinencia a todas ellas. Muchos asuntos locales son descuidados porque deben ser decididos en las más altas esferas de los respectivos ministerios o incluso, a veces, en la misma presidencia de la República. Con este esquema, ni las comunidades tienen acceso al proceso de toma de decisiones (porque se realiza muy lejos de ellas), ni se resuelven muchos problemas que podrían ser atendidos si los gobiernos estatales y municipales tuvieran las competencias necesarias para hacerlo. El principio que subyace en estas ideas es muy simple: más funciones de administración, en manos de entes más cercanos a la población, pueden ser mejor atendidas; mientras que menos funciones administrativas en el gobierno central le permitiría ocuparse de las decisiones de carácter estratégico. Este es el objetivo de la descentralización.

El significado más relevante del redescubrimiento del federalismo y de nuevas modalidades de descentralización en buena parte de occidente está relacionado con el rescate de la idea misma de democracia como el sistema que garantiza el mayor grado de eficiencia, libertad, participación de los ciudadanos y justicia en la formulación de las políticas públicas. El sentido de la descentralización en el umbral del siglo XXI es el de devolver a las comunidades el control sobre el Estado, haciéndolo más cercano administrativamente y más vulnerable a la opinión de los electores.

Las estructuras públicas y los mecanismos administrativos que se han estado implantando en Venezuela desde el final de los ochenta reflejan los diversos intentos que se están realizando para crear los incentivos adecuados para el avance de un sistema federal eficiente que corrija las distorsiones del excesivo centralismo. Entre estas estructuras y mecanismos destacan:

- a. Nuevas formas de elección de gobernadores alcaldes, que estimulen el comportamiento responsable de estos funcionarios de cara a un electorado cercano.
- b. Rediseño de la distribución intergubernamental de competencias y servicios.

- c. Federalismo fiscal: desarrollo de mecanismos de financiamiento apropiados para los gobiernos descentralizados.

Es claro que en Venezuela no se reúnen aún todas las condiciones para que la descentralización tenga el éxito garantizado. En primer lugar, el sistema electoral está aún por estabilizarse. Las formas de elección de los cuerpos legislativos, tanto centrales como descentralizados, son aún inestables y no existe un acuerdo claro entre los diferentes sectores interesados en este tema, sobre cuál debe ser el esquema definitivo que se debe aplicar.

En cuanto a la transferencia de servicios y competencias del gobierno nacional a los estados y municipios, apenas se ha comenzado el largo camino que nos debe llevar a un país en el cual la mayor parte de las operaciones de los servicios públicos, especialmente los de carácter social, esté en manos de las gobernaciones y alcaldías. La persistencia de cierta desconfianza hacia la descentralización en sectores de la administración central puede disminuir el ritmo de transferencias administrativas que en los años anteriores dio como resultado la entrega a los estados de importantes actividades, como el manejo de puertos, aeropuertos, minas, salinas, autopistas e incluso, en doce de ellos, salud.

Finalmente, de persistir el modelo centralista de finanzas públicas, y de no desarrollarse impuestos estatales y municipales que ayuden a financiar las responsabilidades que asumen las gobernaciones y alcaldías, nos encontraremos a la vuelta de algunos años con una gran frustración sobre las virtudes que suponemos hoy en la descentralización. Si, por el contrario, se desarrollan estas reformas fiscales y se prestan los servicios públicos a nivel local de manera honrada, justa y eficiente, los ciudadanos tendrán más incentivos para pagar por ellos y se habrá aprendido la lección de que el sector público es costoso, pero beneficia a la comunidad cuando es vigilado por ella.

Estas limitaciones no deben, sin embargo, impedir el reconocimiento de que el —imperfecto— proceso de descentralización venezolano ha producido ya algunos logros. Este proyecto de investigación, de hecho, versa sobre una de las oportunidades y logros de la descentralización: el hecho de que algunos gobernadores, electos de manera directa a partir de 1989, tomaran la iniciativa de comenzar a reformar los sistemas educativos de sus estados, para responder a la crítica situación de la educación bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación. Este fue, en concreto, el caso del Estado Mérida.

1.3 La descentralización de la educación en el Estado Mérida

Mérida es un estado montañoso ubicado en el extremo occidental de Venezuela, en plena cordillera de los Andes. Es pequeño en relación al resto del país. Su extensión geográfica abarca alrededor del 1,2% del territorio nacional y su población, estimada en 639.921 personas en 1994, representa el 3 % del total nacional.

Desde el punto de vista económico y social, Mérida es uno de los estados más agrícolas del país. La población rural representa el 27% de su población total, monto que

supera en 11 puntos porcentuales al promedio nacional. Asimismo, casi el 30 % de su población económicamente activa labora en el sector agropecuario, proporción que contrasta claramente con el promedio nacional, el cual se ubica en el 11,4 %.

Al aspecto agrícola y rural de este estado podemos agregarle dos características adicionales. En primer lugar, Mérida parece haber experimentado poco crecimiento económico en las últimas décadas. Si bien no se cuenta con datos de evolución de su PIB, un hecho respalda esta afirmación: según los dos últimos censos su saldo migratorio ha sido negativo. En segundo lugar, se trata de un estado cuya población es muy pobre. Alrededor del 60 % de sus hogares se encuentran en situación de pobreza; su tasa de analfabetismo, de 14 % en 1990, supera ampliamente la tasa promedio nacional de 9 %; su tasa de mortalidad infantil, ubicada en 1,3 % es superada por sólo seis de las 23 entidades subnacionales del país.

Educación básica en el Estado Mérida

En el año escolar 1994-1995 la matrícula de educación básica alcanzó 139.170 estudiantes, lo cual equivale aproximadamente al 90% de la población de ese estado en edades comprendidas entre los 5 y los 14 años. El nivel de cobertura es apenas levemente menor al promedio nacional en 1990 (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Población en edad escolar y matrícula escolar: Venezuela y Estado Mérida, 1995

	Población de 5 a 14 años	Matrícula: educación básica	Matrícula/ Población %
Mérida (1994)	155.002	139.170	89,78
Venezuela (1990)	4.400.792	4.052.947	92,09

Fuentes: OCEI, Anuario Estadístico de Venezuela, 1992; OCEI, Censo, 1990; Ministerio de Educación, 1995

Este nivel de cobertura podría calificarse de alto en relación al resto del país si tenemos en cuenta que el carácter agrícola y rural de este estado, en conjunto con su topografía montañosa, genera una problemática particular para la provisión de educación básica, que es la de llevar el producto educativo a poblaciones campesinas ubicadas en lugares remotos y de difícil acceso.

Cuadro 2. Planteles y matrícula del sistema educativo, Estado Mérida, 1995

Dependencia	Planteles Mérida	Matrícula	Planteles Rurales	%	Matrícula Rural	%
Nacional	204	56.456	128	63,0	10.980	19,4
Estatad	333	18.943	319	96,0	13.773	73,0
Municipale	25	714	25	100,0	714	100,0
Combinada	288	45.591	245	85,0	24.740	54,3
Privada	27	5.866	1	3,7	248	4,0
Subv. Nac	18	6955	1	5,5	209	3,0
Subv. Ofic.	10	4665	2	20,0	602	13,0
Total	905	139.190	721	80,0	51.266	36,8

Fuente: Ministerio de Educación, 1995.

En el Cuadro 2 podemos ver que en Mérida la educación básica es provista por escuelas nacionales que dependen directamente del Ministerio de Educación, escuelas estatales que dependen de la gobernación del estado, escuelas municipales, escuelas privadas con o sin subvenciones públicas, y escuelas "combinadas" que consisten casi en su totalidad en iniciativas conjuntas entre la gobernación del estado y el Ministerio de Educación. Si bien la proporción de matrícula cubierta por las escuelas nacionales representa el 40% del total, éstas cubren sólo alrededor del 20% de la matrícula rural. En cambio, si bien las escuelas estatales representan sólo el 13% de la matrícula total, éstas representan el 25% de la matrícula rural. Asimismo, las escuelas combinadas que representan el 33 % de la cobertura total representan el 48% de la matrícula rural. Dado que casi todas las escuelas combinadas están asociadas a la gobernación del Estado Mérida, podemos concluir que el sistema educativo estatal juega un papel crucial en la provisión de educación en las zonas rurales del estado.

Finalmente, se debe destacar que las escuelas combinadas rurales (Ministerio de Educación y Gobernación) tienen una matrícula promedio de 100 alumnos, mientras que las escuelas estatales rurales tienen una matrícula promedio de 40 alumnos. Esta diferencia en el tamaño de estos planteles sugiere que la gobernación del Estado Mérida es quien se encarga de penetrar las zonas más remotas y despobladas del estado.

En adición a una observada política de alcanzar la mayor cobertura posible en las zonas rurales, la gobernación del Estado Mérida ha venido tomando medidas para mejorar la calidad de la educación recibida por el niño campesino y del niño merideño en general. En 1990 se creó el Programa de Mejoramiento de la Educación Preescolar y Básica (PMEPB) bajo la dirección del profesor Antonio Luis Cárdenas, años más tarde designado Ministro de Educación. A raíz de esta iniciativa se crea al programa de las escuelas integrales, y se funda en 1995 un centro regional de formación y reentrenamiento para los maestros "Don Juan de Dios Picón". El programa de las escuelas integrales, que será descrito y evaluado con mayor detalle en secciones posteriores, tiene por objetivo ofrecer una educación de calidad y a la vez compensar las carencias que dificultan el aprendizaje de los niños campesinos y de las zonas marginales. Hasta la fecha, 23 escuelas, la mayoría de ellas rurales, han sido incorporadas al programa. La gobernación ha empezado a aplicar progresivamente este programa en las

escuelas que dependen del Estado, pero se ha propuesto como meta llevar esta modalidad educativa a todas las escuelas de Mérida, una vez que el gobierno nacional entregue a esta entidad federal la responsabilidad de administrar sus escuelas. Todos los maestros del estado deben reentrenarse al menos 2 semanas al año en el centro regional de apoyo al maestro.

En la actualidad, las perspectivas de que las escuelas integrales se consoliden y se extiendan por todo el Estado Mérida son inciertas. El programa se ha desarrollado gracias a un fuerte apoyo político del gobernador que ha hecho del mejoramiento de la educación en el estado un estandarte de su gestión. Se puede esperar que el próximo mandatario regional se vea obligado a mantener el nivel de calidad y las expectativas que ha generado esta experiencia, pero esto está aún por verificarse. Por otro lado, el programa es altamente costoso en términos de la inversión inicial requerida —no necesariamente en sus costos recurrentes, como se verá más adelante— y no se logrará extender si sólo se cuenta para ello con los fondos del gobierno nacional transferidos al estado. Menos aún en caso de que se extienda a todas las escuelas estatales y al sistema escolar nacional, que será próximamente transferido. (Mérida solicitó la descentralización de la educación nacional desde diciembre de 1993).

Administración Educativa Nacional en el Estado Mérida

Toda la educación en el Estado Mérida, sea esta pública o privada, es regida por la Zona Educativa No. 8 del Ministerio de Educación, ubicada en la ciudad de Mérida, capital de ese estado. Sus competencias a efectos de todo el sistema educativo incluyen la supervisión de las escuelas, la recolección de estadísticas educativas, y la certificación de planteles y títulos. A efectos de todas las escuelas oficiales, la Zona Educativa No. 8 también se encarga de administrar programas sociales nacionales tales como el programa del vaso de leche escolar, la beca alimentaria, las becas estudiantiles y el programa de útiles escolares. Finalmente, a efectos de las Escuelas Nacionales, la zona educativa cumple funciones limitadas en las áreas de administración del personal docente y dotación de las escuelas.

Las zonas educativas tienen varias carencias derivadas de su falta de autonomía, por una parte, y de su falta de capacidad administrativa, por la otra. Las zonas no pueden establecer políticas educativas, en parte porque no pueden determinar su propio presupuesto. No hay flexibilidad para la reasignación de recursos ni información clara de cuánto es asignado a cada plantel y programa. Por lo tanto, la zona no está en capacidad ni tiene la facultad para establecer metas y prioridades en la asignación de recursos. Asimismo, los montos a ser ejecutados en mantenimiento son manejados por una entidad separada dependiente del Ministerio de Educación (FEDE) desde Caracas. La zona también carece de competencias administrativas que entorpecen diversos procesos. Por ejemplo, en lo relativo al pago de los docentes, actúa sólo como posta de correo entre la sede del ministerio en Caracas y el plantel. Esto significa que para descontarle el pago a un docente como consecuencia de su ausentismo laboral, el director de la escuela debe viajar a la zona y luego el jefe de la zona solicitar a Caracas que proceda a reformular uno de los 300.000 cheques que emite cada quincena. Por ende, nunca se descuentan del sueldo las horas de ausencia en el trabajo. Hechos similares ocurren con las jubilaciones, los despidos y los traslados de maestros y profesores.

Por otra parte, la zona parece carecer de la capacidad administrativa para realizar actividades proactivas dirigidas a mejorar la calidad de la educación y el estado de las instalaciones físicas en el Estado Mérida, o presionar para la obtención de nuevos recursos ante el gobierno nacional. No se tiene un plan de mantenimiento de los planteles en el cual se establezcan prioridades de acción en el corto y mediano plazo; no se hace el intento de solicitar recursos para el mantenimiento de los planteles en los municipios, la gobernación y corporaciones de desarrollo regional; no hay procedimientos sistemáticos para la dotación de planteles; no se actualiza a los supervisores para que presten apoyo en las aulas; no se aplican tests de manera sistemática para conocer las deficiencias de los alumnos y maestros.

Administración educativa de la gobernación del Estado Mérida.

Las escuelas y los docentes estatales están a cargo de la Dirección de Educación de la Gobernación del Estado Mérida. Esta oficina se creó en 1990 como resultado de una reestructuración de la antigua Dirección de Educación, Cultura y Deportes. Cuenta con cuatro coordinaciones, la de educación básica, la de educación preescolar, la de educación de adultos y la de servicios. Contrario a la Zona Educativa, la Dirección de Educación es un organismo pequeño. Cuenta con sólo 18 empleados, de los cuales 4 son coordinadores y uno es el director. El pago de los 1.780 docentes de dependencia estatal y la dotación de los planteles se realizan de manera centralizada desde esta dirección. Por otra parte, las obras de mantenimiento y mejoras de los planteles no son ejecutadas por la Dirección de Educación sino por la Oficina de Construcciones Públicas del Estado (OCP). No obstante, las solicitudes a la OCP se hacen a través de esta dirección.

En adición a esta dirección, la gobernación del Estado Mérida cuenta con una unidad denominada UCER (Unidad Coordinadora y Ejecutora Regional), órgano creado en 1994 con la finalidad de planificar y poner en marcha mejoras en la dotación e infraestructura de los planteles del estado con base en fondos provenientes de organismos multilaterales. Asimismo, la UCER actúa como órgano coordinador entre la Zona Educativa No. 8 y la Dirección de Educación del Estado Mérida.

Finalmente, la gobernación del Estado Mérida cuenta, como ya se anotó anteriormente, con una Comisionaduría para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y Básica que le reporta directamente al gobernador del estado. Esta unidad, creada en 1990, ha sido la encargada con la tarea de poner en marcha el programa de las escuelas integrales. Su presupuesto es distinto al de la Dirección de Educación. Incluye partidas que se suman al presupuesto regular de las escuelas que han sido reconvertidas en escuelas integrales, tales como un bono adicional para los maestros de aula de las escuelas integrales que trabajan en las tardes, los pagos a los maestros de música y computación, dotaciones especiales (libros y computadoras), y los fondos correspondientes a la alimentación de los alumnos de las escuelas integrales. Esta comisionaduría cuenta, adicionalmente, con 4 supervisores de educación integral, más el comisionado mismo, encargados de darle apoyo y asesoría técnico-pedagógica a los docentes de las 23 escuelas que participan en este programa.

Administración del Sistema de Fe y Alegría en el Estado Mérida

Fe y Alegría es una institución de carácter religioso dedicada principalmente a la prestación del servicio educativo a sectores de bajos ingresos. Sus actividades comienzan en 1965 y se han extendido por todo el país. Dado su carácter nacional, la administración de Fe y Alegría, al igual que la del Ministerio de Educación, se desarrolla en tres niveles: la Dirección General (en Caracas), las Direcciones Zonales y los Centros Educativos (los planteles). La Dirección General es responsable de los aspectos estratégicos de planificación, financiamiento y supervisión de las actividades de la red de escuelas. Las Direcciones Zonales tienen la función de transmitir a los planteles los planes y metas a alcanzar en un período determinado y asesorarlos en la formulación de sus proyectos educativos, la planificación de las estrategias de financiamiento y la selección de sus recursos humanos. Por último, los planteles se manejan de manera autónoma en la marco de los lineamientos del nivel central.

Fe y Alegría tiene una Dirección Zonal en Mérida, fundada en 1989 como consecuencia de un rápido crecimiento de su servicio educativo en la región andina. Actualmente Fé y Alegría tiene en este estado dos escuelas básicas y una escuela técnica media, un centro de capacitación turística y un centro de capacitación artesanal.

Se ha completado hasta aquí un marco de referencia necesario para ubicar la discusión que sigue acerca de la organización económica de los servicios educativos en el Estado Mérida. La crisis de calidad y eficiencia del sistema educativo nacional, las oportunidades creadas por el proceso de descentralización, las condiciones peculiares de la educación en Mérida y la existencia de una red privada volcada a la atención de niños de bajos ingresos, como es Fe y Alegría, conforman el contexto en el que se formuló este estudio, que a continuación se detalla.

2. LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN: EL CASO VENEZOLANO

Tal como se ha explicado ya, en el estado de Mérida coexisten tres sistemas educativos con características contrastantes por lo que respecta a su organización, aunque similares por lo que toca al tipo de población escolar que atienden. Esta sección explora en detalle las diferencias en el desempeño entre los sistemas y busca aproximarse al problema de hasta qué punto tales diferencias pueden atribuirse a su diferente organización económica, antes que a otra serie de variables normalmente asociadas en la literatura a la producción de diferentes desempeños escolares.

2.1 El desempeño escolar en la literatura

Dos grandes tipos de variables han sido ampliamente documentadas en la literatura como teniendo influencia sobre el aprendizaje de los estudiantes en las escuelas. Uno es el conjunto de circunstancias familiares que rodean al estudiante: el estatus socioeconómico de la familia, el nivel educativo de los padres, la disponibilidad de libros en el hogar y otras afines. El otro está compuesto por las características de las escuelas mismas: el gasto por estudiante, la calidad de los maestros, la disponibilidad de libros de texto y otros materiales para el aprendizaje en la escuela. Ambos tipos de variables ejercen en todos los contextos una poderosa influencia,

si bien la literatura tiende a favorecer la idea de que mientras más desarrollada es una sociedad, mayor la influencia determinante de los factores ambientales y familiares, y mientras menos desarrollada una sociedad, en contraste, mayor la influencia de los factores directamente relacionados con la escuela. Otro hallazgo recurrente en los estudios sobre el tema es que la variación no explicada en el desempeño es más grande mientras menor sea el desarrollo del país en cuestión (Farrel y Oliveira, 1993), lo que parece apuntar hacia la presencia de determinantes importantes del desempeño escolar que no han sido bien estudiados, probablemente como resultado de la dificultad que existe para encontrar una medición apropiada de tales factores.

Puede encontrarse también en diversas corrientes de la literatura un cierto fundamento para la conjetura de que aspectos como la disciplina en la escuela, la clara definición de la autoridad del director, el involucramiento de los padres en la toma de decisiones de la escuela y el ambiente ordenado dentro del plantel tienen influencia en los niveles de desempeño. Este ha sido el legado de la literatura sobre escuelas efectivas (Levin, 1991).

Por otra parte, es fácil encontrar estudios de los sistemas educativos en América Latina que contienen críticas a la capacidad de tales sistemas para fomentar el aprendizaje de manera efectiva, tanto por su incapacidad para manejar eficientemente los recursos de las escuelas, como para favorecer la aparición y el mantenimiento de las características humanas asociadas a un efectivo aprendizaje. Este es en particular el caso de Venezuela, en el que se han detectado severos problemas en la efectividad del gasto público y en la eficiencia interna de las instituciones educativas: las escuelas muestran ostensible evidencia de contar con mezclas de insumos distorsionadas —más maestros que los que pueden dar clases, combinados con un promedio de un libro de texto por cada 17 estudiantes en primaria—, deteriorado estado de la infraestructura física, bajo nivel de disciplina laboral, bajo nivel de participación de las comunidades en la toma de decisiones de la escuela, disolución del rol del director, al estar éste despojado de autoridad profesional —por obedecer muchas veces su nombramiento a razones políticas, en lugar de sus méritos— y administrativa —el director no maneja presupuestos, selecciona, sanciona o despide a los maestros u otros que trabajen con él—, alto grado de sindicalización, etc. (World Bank, 1993). El sistema educativo en su conjunto, como ya se explicó en la primera parte de este informe, ha sido blanco de críticas y proyectos de reforma a propósito de lo que observadores identifican como un exceso de centralización en su administración (Casanova et al., 1994).

Es difícil creer que esta situación de ineficiencia interna no esté influyendo negativamente en el desempeño escolar de los niños de Venezuela. Todo resulta tanto más sorprendente cuanto que el gasto público por estudiante ha sido, por años, relativamente alto en Venezuela en comparación a otros países de América Latina de comparable nivel de desarrollo, pero en el que los resultados del sistema escolar han estado muy por debajo de los logros de esas mismas sociedades que dedican, relativamente hablando, menores recursos a la educación. En el caso de la educación venezolana, entonces, no parece tratarse solamente de recursos, o de las condiciones de pobreza o riqueza relativa de los individuos o las familias, sino de la forma en que está organizado el sistema educativo para hacer el mejor uso posible de los recursos que se le asignan, o, si se quiere, para contrarrestar las carencias que los niños traen a la escuela como resultado de un entorno familiar poco conducente al estímulo al estudio.

En condiciones como las descritas, algo más parece necesitarse que los clásicos enfoques sobre el desempeño escolar, basados en el estudio de la presencia o monto de determinados insumos familiares, o de ciertas condiciones contextuales que afectan el aprendizaje. Un adecuado tratamiento del tema sugiere acudir al enfoque contemporáneo de la teoría de la organización en el que el desempeño y la efectividad de una organización dependen de los incentivos que encaran los integrantes de la misma. La atención se concentra en los costos y la distribución de la información, los costos de transacción en general y los problemas contractuales que toda organización debe resolver para operar. Estos costos están afectados por la tecnología disponible para la medición de la supervisión, las características físicas de los activos, la naturaleza de los actos de intercambio —qué tanto son repetidos, por ejemplo—, y el marco institucional de la sociedad en que opera la organización, a través de, por ejemplo, la relativa facilidad para delimitar y hacer respetar derechos de propiedad.

Según Milgrom y Roberts (1993), un análisis desde este punto de vista debería incluir: aspectos legales que influyen en la conducta de los miembros de la organización, patrones de flujos de recursos e información; relaciones de autoridad y control; distribución de poder real de decisión; asignación de responsabilidades; derechos de decisión, rutinas organizacionales y procesos de toma de decisiones; métodos para la atracción, retención y remuneración de personal; medios para la adaptación a circunstancias cambiantes y para la absorción de innovaciones y, especialmente, medios para conseguir la convergencia entre los objetivos expresos de la organización y los de los individuos que participan en ella. Este último punto encierra por sí solo la médula del dilema contractual de las organizaciones, tal como ha sido modelado en el esquema de agente-principal: la experiencia internacional indica que son bastante excepcionales y de resultado muy discutible los sistemas de remuneración a maestros basados en su desempeño (Farrel y Oliveira, 1993). No existe expectativa de encontrar diferencias demasiado importantes en esta dimensión de los contratos laborales típicos del sistema educativo; pero donde sí pueden esperarse ciertas diferencias es en relación a otro aspecto, el de la especificidad de los contratos. Uno de los puntos de partida de todo el análisis económico de la organización es que no es posible escribir contratos perfectos, capaces de anticipar todas las contingencias que pueden presentarse eventualmente a los involucrados en una relación contractual. Dada esta imposibilidad de prever contingencias, se encuentra generalmente en la práctica un grado intermedio de especificación de obligaciones, capaz de conciliar la necesidad de las partes de contar con garantías de que se cumplirá lo establecido en el contrato con la flexibilidad necesaria para enfrentar lo imprevisible.

Es interesante constatar a este respecto que parece existir una tendencia a la sobreespecificación de contratos de trabajo, generalmente como producto de presiones de los sindicatos para delimitar con el mayor detalle posible el esfuerzo laboral exigible por el principal, en este caso el gobierno. Si seguimos a Eggertsson (1994) en su afirmación de que la sobreespecificación contractual conduce a un grado elevado de disipación de riqueza y, por ende, de ineficiencia, este debería ser otro de los focos de atención de un estudio del desempeño de los sistemas educativos desde el punto de vista de la economía de la organización.

Adicionalmente, si la sobreespecificación contractual es el resultado generalmente de la presión sindical, altos grados de sindicalización pueden estar asociados a rigideces de varios tipos en la administración del sistema, en particular la limitación de la discrecionalidad de los administradores para tomar decisiones de personal educativo —selección, promoción, traslados, recompensas y sanciones, retiros—, al punto de colocar estas decisiones en manos de los sindicatos mismos. Circunstancias como ésta pueden limitar la capacidad del sistema para operar con una asignación eficiente de recursos y una mezcla apropiada de insumos, así como la disciplina laboral y la posibilidad del ejercicio pleno del rol de director de escuela.

Efectos parecidos puede tener, finalmente, la correspondencia entre el lugar en el que reside la información y el lugar en el que se toman las decisiones que deberían ser afectadas por tal información. Presumiblemente, un sistema altamente centralizado como el venezolano debe tomar miles de micro-decisiones de asignación de recursos de todo tipo—personal, presupuesto, etc.—desde un centro distante y a partir de reglas generales que pueden crear o aumentar ineficiencia en muchas de las unidades proveedoras del servicio educativo a las que se aplican. De ser esto cierto, debería existir una correlación positiva entre el grado de descentralización de las decisiones de asignación y la eficiencia—y por ende el desempeño—de los sistemas educativos.

En síntesis, el conjunto de hipótesis que se han derivado del análisis económico de la organización con respecto a los posibles determinantes de la ineficiencia interna y con ella del pobre desempeño del sistema escolar en Venezuela serían las siguientes:

1. Los sistemas deben diferir en su tecnología de supervisión y en la autoridad y espacio de decisión del papel del director, con aquellos sistemas con superior tecnología de supervisión y mejor definición del papel del director de escuela, correspondiéndose con una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las escuelas y, presumiblemente, mayor efectividad en el aprendizaje y mejor desempeño escolar.
2. Los sistemas deben diferir en el grado de especificación contractual de las obligaciones de los maestros. A mayor sobreespecificación, mayor ineficiencia y peor desempeño.
3. Los sistemas educativos más descentralizados en la toma de decisiones presupuestarias y de personal deberían ser más eficientes y producir mejor desempeño escolar. Una hipótesis complementaria aquí es que debe existir una correlación positiva entre más intensa participación de la comunidad en los asuntos de la escuela y eficiencia escolar, pues la participación equivale a un mecanismo de revelación de preferencias respecto al tipo de servicio educativo que se quiere recibir por parte de los usuarios, y la capacidad de tomar decisiones en consecuencia.
4. Los sistemas educativos con mayor grado de sindicalización deberían ser más ineficientes y producir peores resultados por lo que toca al aprendizaje y al desempeño.

2.2 El diseño de la investigación

Por supuesto, queda pendiente el problema metodológico de cómo aislar el efecto de las variables de organización económica sobre el desempeño escolar, cuando la literatura especializada dice que tal desempeño depende de los factores ambientales y de insumos que se mencionaron al comienzo de esta sección. Estrictamente considerado, el objetivo último de un estudio del desempeño de los sistemas escolares debería ser el de explicar la variación en el desempeño entre escuelas y estudiantes, una vez que se ha controlado el efecto de las variables relacionadas con los antecedentes familiares de los estudiantes —su estatus socio-económico, por ejemplo—y también de las variables tradicionalmente incluidas en los estudios de insumos escolares: costo por alumno, tamaño de la clase, calificación y experiencia de los maestros, etc.

Llevar a cabo estudios de este tipo supone contar con un volumen de información considerable para un número grande de escuelas que contrasten en aspectos relevantes de su organización económica. En particular, se requiere:

1. Información detallada acerca del contexto familiar de los estudiantes de las escuelas a estudiar. Lo tradicional es aproximar esta información mediante las variables procedencia urbana o rural de los alumnos, ingreso familiar, oficio del padre o la madre y nivel de instrucción de la madre, o una combinación de los mismos.

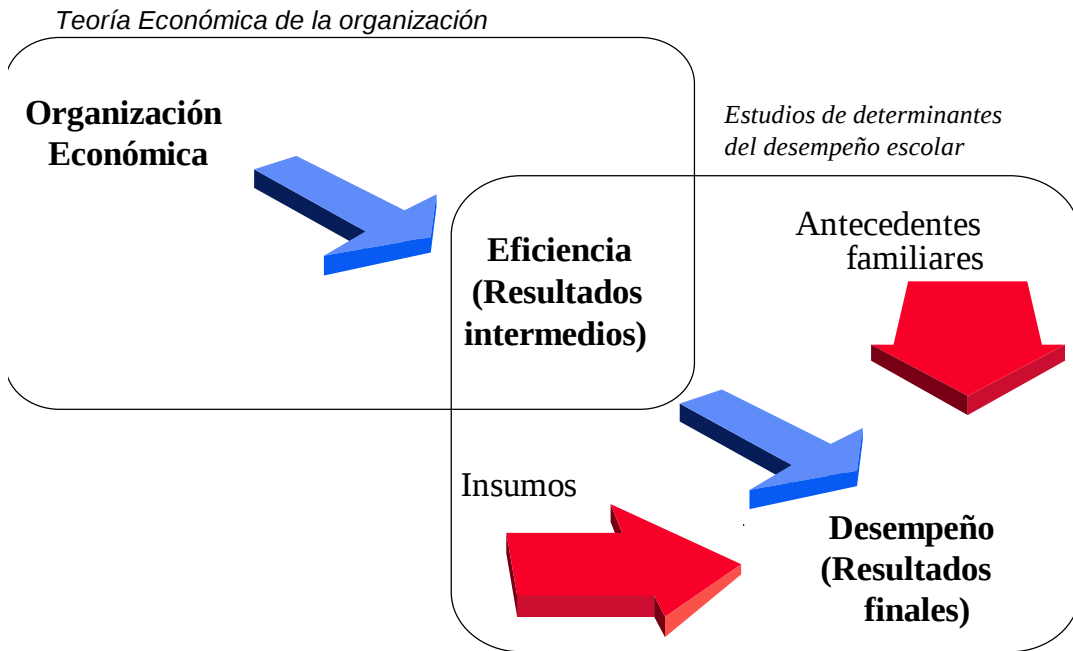
2. Información detallada acerca del costo de las escuelas, la cantidad y calidad de los insumos puestos en ellas. Esto se mide generalmente a través de variables como gasto por estudiante, calificación y experiencia de los maestros, estudiantes por clase, etc.

3. Información detallada respecto a características de la organización económica de las escuelas bajo examen: lugar en la organización en la que se toman las decisiones clave respecto a personal, presupuesto, características de los contratos que rigen las relaciones entre los agentes del sistema, mecanismos de financiamiento, naturaleza de la supervisión, participación de la comunidad en la administración de la toma de decisiones, y otras.

4. Información detallada acerca del estado de las decisiones de asignación de recursos dentro de las escuelas: ¿qué tan apropiada es la mezcla de insumos?—medida, por ejemplo, por la proporción del presupuesto asignada a otros conceptos diferentes a personal—; ¿cuál es el grado de disciplina laboral?—hasta qué punto se produce "shirking" en las escuelas? El último punto es importante, pues la teoría económica de la organización nos indica que un mejor sistema de incentivos y supervisión debería redundar en una mayor eficiencia de la organización de la educación: mayor cumplimiento en el trabajo por parte de los maestros, mayor disponibilidad de recursos para el aprendizaje, mejor estado de los locales educativos, mayor adaptación a las preferencias de los usuarios, pero dependemos a partir de allí de los estudios acerca de los determinantes del desempeño escolar, que nos dicen que la presencia de estas características recién enumeradas mejora el aprendizaje en las escuelas. Esquemáticamente, la cadena causal puede ser presentada en la forma en que se muestra en el Gráfico 1. Nótese que los insumos, tanto en cantidad —gasto por estudiante—como en calidad —experiencia y estudios de los maestros—aparecen en

este esquema como exógenos a la organización económica, lo que implica sostener que la organización económica de los sistemas escolares afecta la eficiencia en la utilización de estos insumos, suponiendo que el nivel y la calidad de los mismos está dada. Esto bien puede no ser exactamente el caso: el hecho de que un sistema se altamente centralizado, por ejemplo, puede no solamente crear problemas de asignación de recursos dentro de los planteles, sino crear distorsiones en el nivel mismo del gasto. Sin embargo, por simplicidad, exceptuando mención expresa en contrario, se mantendrá para efectos del análisis el supuesto de exogeneidad.

Gráfico 1. Esquema analítico del proyecto de investigación



5. Información detallada acerca del desempeño escolar mediante tests estandarizados que midan el aprendizaje que tiene lugar en las escuelas a intervalos regulares, junto con medidas de desempeño escolar, tales como tasas de repitencia y deserción, o retención.

Desafortunadamente, en Venezuela no se realizan de manera regular pruebas de desempeño escolar que permitan realizar un seguimiento de la calidad del aprendizaje en los diferentes niveles del sistema educativo. Además, si bien existen formalmente los instrumentos de recolección de datos acerca de numerosas características del funcionamiento de planteles, estos instrumentos no son utilizados con regularidad por los responsables, ni son procesados por las oficinas centrales de manera de permitir una ágil manipulación de la información eventualmente recolectada. Tampoco existe información sistemática acerca de la variables socioeconómicas que describen a los estudiantes.

Así las cosas, hubo que incluir como parte de este estudio la recolección de información en fuentes primarias acerca no solamente de las características de la organización económica de las escuelas estudiadas, sino también del desempeño escolar de los estudiantes y de los resultados intermedios, como los hemos llamado —mezcla de insumos, disciplina laboral, etc.—, y de los insumos del proceso escolar, todo mientras se intentaba controlar al mayor grado posible por las variables socioeconómicas que afectan el proceso escolar, acerca de las cuales resultaba imposible obtener información detallada dentro de los límites de este proyecto.

Para ello se decidió estudiar escuelas situadas en un mismo estado, Mérida, en el que coexisten escuelas presumiblemente bastante distintas por lo que toca a su organización económica, pues forman parte de tres sistemas educativos diferentes. Estos sistemas son el sistema educativo nacional conformado por escuelas del Ministerio de Educación; el sistema escolar Fe y Alegría, sistema privado de escuelas para niños que habitan en áreas de bajos ingresos, y el sistema escolar de escuelas integrales organizado y dirigido por la Gobernación del Estado Mérida. Las características generales de estos sistemas y las razones por las que coexisten en el estado de Mérida han sido introducidas en la primera parte de este informe.

El interés de comparar estos sistemas se fundamenta en que tienen en común una serie de características normalmente asociadas con variaciones en el logro y el desempeño escolar, mientras que difieren críticamente en materia de organización del servicio educativo, al menos hasta donde han sido estudiados previamente. Entre las características comunes, que mejoran la comparabilidad, se encuentran:

1. La procedencia socioeconómica de los estudiantes enrolados en los tres sistemas. Tanto el sistema Fe y Alegría como el sistema de las escuelas integrales de Mérida ha sido desarrollados específicamente con los estudiantes de familias de bajos ingresos en mente, mientras que las escuelas del Ministerio de Educación en Venezuela típicamente atienden a niños de bajo nivel socioeconómico como resultado de la fuga de los niños provenientes de las clases medias hacia la educación privada. Ninguno de los sistemas a estudiar puede ser considerado un sistema de naturaleza elitista.
2. En los tres casos se trata de sistemas, no de experimentos limitados a una escuela o un barrio específico. Si bien el programa de Mérida tiene solamente cobertura estatal y es, por lo tanto, específico de una región del país, ha sido aplicado a una escala considerable dentro del estado. La limitación mas importante a este respecto proviene de que se trata de un sistema de muy reciente creación —las escuelas más antiguas datan apenas del 1992—por lo que podría argumentarse que no ha pasado tiempo suficiente para que adquieran un carácter distintivo o influyeran a sus niños o maestros de manera clara. Este elemento debe tenerse en cuenta a lo largo de la lectura de los datos que se presentan más abajo.
3. Los recursos humanos empleados en los tres sistemas son muy similares, puesto que consisten en su mayor parte de maestros egresados de las mismas escuelas de educación e institutos pedagógicos del país. No existe especificidad en el sentido que un determinado sistema contrate solamente personal proveniente de una determinada escuela o instituto de formación docente. De hecho, es común que el mismo maestro trabaje a tiempo parcial en dos de estos sistemas en forma simultánea. A esto se suma que los niveles de remuneración de los tres sistemas son prácticamente idénticos¹, si se exceptúan los beneficios de retiro, que son similares en el caso del sistema nacional

¹ El salario promedio por hora de trabajo por un maestro de 12 años de experiencia en el sistema nacional y en el de Fe y Alegría es de US\$10. Los maestros del sistema estatal que trabajan en escuelas integrales trabajan más horas diarias pero reciben un bono compensatorio menos que proporcional que su remuneración base, que deja su salario por hora en US\$9. Todos estos niveles de salario se aplican uniformemente dentro de cada sistema, por lo que no hay variaciones entre escuelas individuales.

y el de las escuelas integrales, pero casi inexistentes, más allá de los mínimos establecidos en la Ley del Trabajo, para los maestros de Fe y Alegría.

4. Los tres sistemas pueden ser estudiados en la misma localización física, puesto que en Estado Mérida coexisten escuelas integrales y escuelas del Ministerio de Educación con algunos planteles de Fe y Alegría.

Entre los contrastes relacionados con la organización económica de los sistemas, que contribuyen al interés de la comparación, están, a su vez:

1. Como patrón de organización general, el hecho de que un sistema es privado, y los otros dos públicos, y de los dos públicos uno altamente centralizado, dependiente del Ministerio de Educación y otro descentralizado, en el sentido de que depende de un gobierno regional y no del gobierno nacional.

2. La existencia de fuertes rasgos de autonomía de administración del plantel en el caso de la red Fe y Alegría, en contraste con casi ninguna presencia de este rasgo en el caso de las escuelas del Ministerio de Educación. Las escuelas integrales ocupan aquí un lugar intermedio, pero difícil de precisar *a priori*.

3. El régimen laboral en los tres sistemas es diferente. Esto incluye el grado de sindicalización y el rol de la contratación colectiva en la toma de decisiones dentro del sistema.

4. El sistema de selección de personal es diferente en los tres sistemas. Las escuelas nacionales se nutren de maestros seleccionados por un sistema de concurso de credenciales organizado por la Zona Educativa, en la que la instancia decisoria es una junta calificadora presidida por el jefe de zona en la que los sindicatos de maestros tienen mayoría; una vez ingresado en el sistema, el maestro es asignado por la zona a la escuela en la que exista la necesidad. En el caso de las escuelas integrales el sistema solía ser el mismo, de manera que la mayor parte de los maestros que hoy en día enseñan en ellas fueron originalmente contratados de la misma forma; el programa de escuelas integrales, sin embargo, introdujo un examen de ingreso a la profesión docente que ha venido funcionando regularmente desde 1991 como método de ingreso para todos los nuevos docentes de escuelas del estado, sean o no integrales. En el caso de las escuelas de Fe y Alegría los maestros son seleccionados individualmente por el director de escuela y son contratados por un año como prueba antes de ofrecerles contratos de largo plazo.

5. La supervisión es diferente en los tres sistemas.

6. La actividad de presupuestación y planificación es diferente en los tres sistemas.

7. La participación de la comunidad y el grado en que tiene lugar algún tipo de rendición de cuentas a los usuarios es muy diferente, con el caso de las escuelas del Ministerio de Educación como muy poco participativo y el de las escuelas de Fe y Alegría y las escuelas integrales muy participativos.

8. Las fuentes de financiamiento de los tres sistemas, pero muy en particular del sistema privado y de los dos sistemas públicos, contrastan visiblemente. En el caso del sistema privado, existen moderados niveles de cargos a los usuarios.

9. Investigación previa sugiere que existen contrastes importantes entre los tres sistemas en materia de costo-efectividad (Navarro y González, 1994), y desempeño (Herrera, 1994). No existe, sin embargo, investigación que haya analizado en detalle a los tres sistemas y a la vinculación entre tales diferencias y la organización económica de los mismos.

Dadas las limitaciones de tiempo y recursos, se escogió una muestra compuesta de 18 escuelas primarias, 8 dependientes del ministerio de educación, 8 integrales dependientes de la gobernación del estado y 2 del sistema privado Fe y Alegría,² las únicas escuelas básicas de esta Red que operan en el Estado Mérida.

La selección de la muestra se hizo de manera intencional, atendiendo al propósito de maximizar la comparabilidad de la condición socioeconómica de los estudiantes a través de criterios de similitud en el ambiente socioeconómico en que se sitúan los planteles, dentro de un conjunto de 8 municipios del estado escogidos previamente por presentar una menor dificultad de acceso para el equipo de investigación. Como se verá en detalle más adelante, los planteles de Fe y Alegría sólo se encuentran en el casco urbano de ciudades, mientras que los integrales son generalmente rurales o se localizan en barrios pobres de centros poblados pequeños, de manera que, tomando esto como dado, se escogió un conjunto de escuelas nacionales que se aparejaran lo mejor posible en sus características externas con los más escasos planteles de los otros sistemas; las características tomadas en cuenta fueron las siguientes: como ya se explicó, el ambiente socioeconómico; se seleccionó deliberadamente un conjunto de escuelas nacionales en ambiente rural, otras en ambiente de barrio pobre urbano y otras situadas en el casco central de poblaciones de mediano tamaño, todo para facilitar comparabilidad con las escuelas integrales y de Fe y Alegría, situadas predominantemente, respectivamente, en esos ambientes. En segundo lugar, el tamaño: se seleccionó un grupo de escuelas nacionales muy pequeñas —seis grados, una sección por grado— para mejorar la comparabilidad con las integrales, y también algunas escuelas nacionales de mayor tamaño que facilitarían la comparación con las escuelas de Fe y Alegría. Para la selección se utilizó información estadística y geográfica disponible acerca del Estado Mérida, junto con el juicio experto de la directora de información de la Zona Educativa del Estado.

La información que sustenta el análisis que se presenta a continuación se obtuvo mediante una combinación de varias fuentes e instrumentos:

- a) La recolección de material de fuentes secundarias, tales como estadísticas, registros de información, contratos laborales, manuales, reglamentos y compendios de reglas de funcionamiento.

² En la práctica, todo el análisis que sigue contiene la información sobre 17 escuelas, pues uno de los planteles integrales fue sometido a una reparación del techo justamente la semana en que se podía administrar la prueba de desempeño escolar. El listado de las escuelas estudiadas puede verse en el Anexo A.

- b) La realización de entrevistas en profundidad a los directores de escuela y a los responsables de las oficinas directoras o supervisoras a escala regional, como es el caso de la Zona Educativa. Un total de dieciocho directores de escuela fueron entrevistados, así como el jefe de la Zona Educativa del Ministerio de Educación en el estado, el comisionado de la gobernación responsable del programa de las escuelas integrales y el responsable regional de Fe y Alegría.
- c) Una encuesta escrita a maestros acerca de su percepción de sus deberes y expectativas en el desempeño de su trabajo. El análisis incluye información extraída de 101 encuestas a maestros.
- d) La visita a los planteles, para observar directamente sus características y recoger en el sitio información primaria acerca de matrícula, número y descripción de los docentes, condiciones socioeconómicas de los alumnos, etc.
- e) La realización de una prueba de desempeño académico a un grupo de los escolares de quinto grado de cada una de las escuelas visitadas. El análisis incluye 376 observaciones correspondientes a tal número de estudiantes sometidos a la prueba estandarizada de desempeño.

El esfuerzo de recolección de datos permitió constituir un conjunto de información no siempre suceptible de ser analizado con técnicas econométricas. A lo largo del análisis se han utilizado, allí donde fue posible, algunas técnicas estadísticas de menor poder. Esta limitación tiene la consecuencia de que, en primer lugar, no se han podido realizar operaciones deseables con los datos, particularmente el análisis de sesgo de selección a la manera apropiada en estudios econométricos de temas relacionados (Cox y Jiménez, 1992), y de que las conclusiones adquieren un carácter tentativo y de primera aproximación en lugar de tener poder de corroboración mas firme.

El análisis que sigue se desarrolla de la siguiente forma: en primer lugar se presenta una primera descripción gruesa de los indicadores de logro y aprendizaje en los tres sistemas, dando por supuesto que los niños de los diversos tipos de escuela son efectivamente comparables. En segundo lugar se presenta una comparación de los sistemas educativos estudiados por lo que toca a la disponibilidad de insumos, con miras a examinar hasta qué punto se puede considerar controlada la influencia de la relativa abundancia de insumos o su calidad. A continuación se describen las relaciones de agencia más importantes de los tres sistemas educativos, tratando de verificar que existen diferencias de significación entre ellos en este particular, así como los indicadores de eficiencia interna que se pueden atribuir a la forma que toman dichas relaciones. Finalmente, habiendo quedado establecido que sí existen importantes diferencias en materia de organización económica, se aborda el tema crucial de qué tanto esas diferencias explican una parte significativa de las variaciones de desempeño que se observan entre sistemas cuando se controla la influencia de variables del contexto socioeconómico de los estudiantes como factores que afectan los resultados. Al cierre se presenta una breve sección de conclusiones generales del estudio, relacionando los hallazgos con las hipótesis arriba planteadas.

2.3 El desempeño de los sistemas escolares de Mérida

El aprendizaje en los tres sistemas

Tal como se explicó, tanto el diseño del proyecto de investigación en general como el de la muestra de escuelas escogidas en particular fueron desde el inicio influenciados por el propósito de aislar lo más posible la influencia de la diversa organización económica de los sistemas estudiados del efecto de otras variables que, de acuerdo a la literatura existente, influyen el aprendizaje. En este sentido, para efectos prácticos, se dará por supuesto para comenzar que los tres sistemas educativos constituyen, en efecto, tres maneras diferentes de organizar las relaciones de agencia en la práctica de la educación. Luego tendremos oportunidad de dedicar atención al tema de hasta qué punto se puede establecer que es cierto que exista una diferencia entre las relaciones de agencia en los tres sistemas, y hasta qué punto se puede atribuir a otra variables que no sean la organización económica la diferencia detectada en el desempeño de los tres sistemas educativos.

El desempeño de los sistemas

A continuación se ofrece una síntesis de los resultados en un test estandarizado obtenidos en las áreas de matemáticas, lectura y expresión escrita por los estudiantes del quinto grado de cada una de las escuelas incluidas en el estudio, agregadas por sistema educativo.

Cuadro 3. Puntuaciones de los estudiantes en la prueba de desempeño escolar, por tipo de escuela

	Escuela		
	Integral	Nacional	Fe y Alegría
Matemáticas			
Media	34,11	35,67	53,03
D.E.	16,61	14,16	3,49
Lectura			
Media	60,45	53,46	66,79
D.E.	21,93	17,87	19,98
Expresión escrita			
Media	23,94	26,77	39,63
D.E.	16,8	11,81	29,72

Como se percibe, sistemáticamente las escuelas de Fe y Alegría ocupan el primer lugar en los tests de desempeño. Detrás vienen los dos sistemas públicos, con resultados bastante similares en el caso de matemáticas y expresión escrita, en los que la balanza se inclina ligeramente a favor de las escuelas del Ministerio de Educación, pero lo contrario ocurre en el caso de los resultados en lectura, donde los resultados difieren más claramente y a favor de las escuelas integrales de la gobernación del estado. También es el caso que tanto en matemáticas como en comprensión lectora, la dispersión de las escuelas integrales es mayor, indicando una más grande heterogeneidad en el desempeño de los niños de las escuelas de la gobernación. De hecho, una de las escuelas integrales, la Juan XXIII, se encuentra sistemáticamente entre las tres de mejor desempeño en las tres dimensiones estudiadas, mientras que otra, la Mitisús, se ubica consistentemente entre las dos de desempeño más deficiente. Las dos escuelas de Fe y

Alegría del estado nunca se ubican por debajo del séptimo lugar en ninguna de las dimensiones.³

Intentando una aproximación diferente, el Cuadro 4 presenta información adicional relacionada con el desempeño de los tres sistemas escolares, esta vez no a partir del puntaje obtenido por los estudiantes en pruebas estandarizadas, sino a partir de otros dos indicadores, a saber, la tasa de repitencia en el primer grado y la proporción de estudiantes que las escuelas de cada sistema es capaces de retener entre el primero y el sexto grado de educación primaria.

Cuadro 4. Indicadores de desempeño educativo, por tipo de escuela

	Escuela		
	Integrales	Nacional	Fe y Alegría
Tasa de retención de 1° a 6° grado	59,26%	42,44%	100,00%
Tasa de repitencia, 1° grado	19,26%	59,66%	0,00%

Si bien las escuelas de la red Fe y Alegría muestran una vez más un desempeño por encima de los otros dos sistemas, ahora las escuelas integrales superan a las nacionales, y esto en los dos indicadores utilizados. De esta forma, si bien no puede afirmarse en toda la extensión de la palabra que los alumnos de las escuelas integrales estén aprendiendo más, estas escuelas parecen tener una mayor capacidad de retención de los niños que en ellas se inscriben.

Existe la posibilidad de que estas diferencias estén relacionadas con ciertas peculiaridades de la situación en que se encuentran las escuelas. En el caso de las escuelas de Fe y Alegría, la información de que imparten una educación de calidad es pública, lo que en la práctica ocasiona colas de padres tratando de inscribir a sus niños en las dos únicas escuelas de este sistema en el estado. Hasta donde fue posible determinar, las escuelas de Fe y Alegría realizan un deliberado intento por mantener estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos, pero no realizan selección por habilidad o talento. No obstante corroborar esta observación de manera más sistemática es imposible sin un estudio mucho más prolongado y detenido de su funcionamiento.

En el caso de las escuelas integrales, el problema podría provenir del hecho de que, por tratarse de escuelas rurales, su mayor capacidad de retención podría deberse a que los padres que inscriben a sus niños en ellas carecen de alternativas. Aunque esto no es descartable, la retención relativamente alta de estas escuelas en comparación con las nacionales ocurre incluso en aquellos planteles que se encuentran en zonas urbanas en las que existen alternativas para los padres.

El punto más general e importante hasta aquí, es que a primera vista sí pueden determinarse ciertas diferencias en el desempeño de los estudiantes y las escuelas entre los tres sistemas. Si los tres sistemas constituyen realmente organizaciones diferentes por lo que toca a las relaciones contractuales implícitas en cada una de ellas, deberían compararse estas relaciones con los resultados mostrados, contrastándolos de la manera que se sugiere en las

³ En el test utilizado, la escala de matemáticas era de 0 a 15, la de lectura de 0 a 11 y la de expresión escrita de 0 a 18. Los puntajes se han estandarizado a una base 100 para facilitar el análisis y la presentación de los resultados.

hipótesis arriba enunciadas. Antes, por supuesto, debe prestarse atención al control de otras variables potencialmente influyentes en la producción de las diferencias entre sistemas.

Los insumos del sistema

En el proceso de recolección de datos se reunió información acerca de las características de los maestros que trabajan en los sistemas bajo análisis, en particular sus años de experiencia y sus credenciales académicas. El Cuadro 5 muestra una síntesis de la información obtenida.

Cuadro 5. Años de experiencia y calificación profesional de los maestros de las escuelas, por tipo de escuela

	Maestros con	Maestros con	Total	% universitario	Años de
Integral	18	27	45	40,00	10,84
Nacional	34	40	74	45,95	13,1
Fe y Alegría	26	18	44	59,09	13,65
Total	78	85	163	47,85	

Como puede apreciarse, los maestros con menor experiencia en promedio son los de las escuelas estatales, mientras que los de Fe y Alegría y el sistema nacional tienen un promedio de años de experiencia muy semejante. Los maestros de Fe y Alegría, por su parte, tienen un número mayor de años de estudio, y se distinguen en esto claramente por encima tanto de los maestros de las escuelas nacionales como de los de las escuelas integrales de la gobernación, sistemas que a su vez cuentan con promedios bastante próximos. De extraerse alguna conclusión de estos datos, debería ser que la ventaja exhibida en las puntuaciones por los estudiantes del sistema de Fe y Alegría podría explicarse, al menos en parte, por la superior calidad de los maestros que dictan clase en dichas escuelas, así como que cualquier relativa desventaja mostrada por los estudiantes de las escuelas integrales podría atribuirse a la relativa inexperiencia y menor preparación del cuerpo docente de estas escuelas. Se volverá sobre este punto más adelante, una vez expuestos otros elementos del análisis.

De momento, corresponde mostrar la información relacionada con el gasto por estudiante en cada uno de los sistemas. Como se sabe, ésta es una variable que figura en casi todos los estudios de los determinantes del desempeño escolar, y que muchos de ellos encuentran significativa. Las cifras que se muestran incluyen estimaciones de los costos recurrentes de operar las escuelas, por estudiante, lo cual implica que incluyen salarios de maestros, materiales docentes, administración y mantenimiento menor al local de la escuela. Se han excluido del cálculo los costos de las comidas y otros beneficios socioeconómicos que se prestan a los niños en los diferentes tipos de escuela, así como, por supuesto, los gastos de inversión necesarios para construir o remodelar los edificios escolares, pero se incluye, por encima de los costos directos en los que se incurre para operar la escuela, la alícuota de los costos de administración del sistema escolar al que pertenece cada tipo de escuela.

Cuadro 6. Gasto recurrente por estudiante, por tipo de escuela

Gasto por Estudiante (US \$)	
Integral	190,35*
Nacional	160,16
FyA	155,29

* Para esta comparación, el gasto de las escuelas integrales ha sido calculado excluyendo los costos de la alimentación de los estudiantes, que es parte de las actividades regulares de estas escuelas.

Resaltan varios puntos: en primer lugar, la paridad de costos entre el sistema nacional y el sistema de Fe y Alegría, a pesar de los resultados bastante diferentes que parecen producir en los estudiantes. En segundo lugar, el gasto por estudiante de las escuelas integrales aparece a primera vista como el más alto. No obstante, el costo por estudiante de estas escuelas es apenas de un 15% superior al de las del Ministerio de Educación mientras que se mantienen abiertas en turno completo—esto es, retienen a los niños 4 horas por encima de lo que lo hacen las escuelas nacionales—, lo cual hace que el costo por hora enseñada por alumno sea inferior en las escuelas integrales: este costo es, por hora/alumno, de US\$24, 32 y 31 en las escuelas integrales, nacionales y de Fe y Alegría, respectivamente. Solamente si se incluyen los costos de alimentación propios del modelo de las escuelas integrales, los costos por hora/alumno de las escuelas nacionales se equiparan. Estas estimaciones parecen autorizar la conclusión tentativa de que en materia de recursos, medidos por el gasto por estudiante, los sistemas no son muy diferentes: los tres parecen estar dedicando un esfuerzo económico bastante similar a educar a los niños que en ellos entran, si bien, como se verá, la asignación de tales recursos y su efectividad varían entre los sistemas.

El otro elemento a considerar en materia de insumos es el de hasta qué punto existen contribuciones de los padres que complementen los recursos aportados por los respectivos sistemas escolares. Tanto el sistema nacional como el sistema estatal son oficialmente gratuitos, mientras que Fe y Alegría, como materia de política, cobra matrícula y mensualidades a sus alumnos, si bien el monto de tal erogación es muy modesto, equivalente a un 5% de los costos operacionales del sistema. En la práctica, sin embargo, en el curso de las visitas a las escuelas y las entrevistas pudo constatar que en las escuelas de ambos sistemas públicos era generalizada la práctica de cobrar contribuciones a los padres, en algunos casos en la forma de una sola cuota al momento de la inscripción, en otros en la forma de una contribución mensual. De hecho, éstos son los únicos fondos que realmente administra el director de una escuela, y generalmente se dedican a reparaciones menores, emergencias y suministros de alumbrado, plomería o carpintería requeridos para el funcionamiento cotidiano del plantel. Resultó muy difícil determinar con exactitud el monto de estos pagos, pues los informantes no estaban muy inclinados a revelar la información correspondiente. Aunque no es posible determinar si se trata de un caso representativo, una escuela nacional situada en el casco urbano de un municipio pobre del estado recolectó de parte de las familias el equivalente al 3% de los costos de operación de la escuela. Situaciones similares se identificaron en escuelas integrales.

La eficiencia interna de los sistemas educativos

Otra cosa, por supuesto, es el uso que se hace de esos recursos. Ahora se trata de eficiencia en

la asignación de recursos, antes que la disponibilidad absoluta de los mismos, que ya se ha visto no varía demasiado entre los sistemas.

La información acerca de la eficiencia en el uso de recursos a nivel de las unidades proveedoras de servicios educativos es difícil de obtener, pero tanto en la observación directa de los planteles estudiados al momento de visitarlos, como en las entrevistas con el personal directivo de las escuelas y en la información financiera recabada, se encuentran elementos que permiten las siguientes generalizaciones:

- C Con una excepción, las 8 escuelas nacionales incluidas en el estudio se contaban con una planta física inadecuada, sea por razones de deterioro prolongado o por completa falta de adecuación del local original en el que sitúa la escuela. Aun la única excepción, la de un local especialmente construido al efecto hace seis años, mostraba signos de deterioro acelerado.
- C La dotación de los planteles del Ministerio de Educación en materia de libros de texto y consulta y otros instrumentos de aprendizaje fue consistentemente la peor de los tres sistemas en todos los casos. Con frecuencia los planteles del Ministerio tienen una biblioteca, pero en ella se encuentran enciclopedias que datan de varias décadas atrás y muy escasos libros de texto, al punto que varios bibliotecarios con al menos 5 años de servicio no podía recordar que se hubiesen adquirido libros desde su llegada al cargo, excepto por algún regalo de las editoriales comerciales. En contraste, las escuelas integrales rara vez cuentan con biblioteca escolar, aunque hay un par de excepciones, pero sistemáticamente se encuentran muy bien dotadas de bibliotecas de aula, con abundantes textos y materiales complementarios, tales como mapas, juegos educativos, etc., que poco o nada se encuentran en el caso de las nacionales. Las escuelas de Fe y Alegría exhiben una excelente dotación de libros y materiales.
- C La disciplina laboral de los tres sistemas presenta ciertas diferencias importantes. Si bien las remuneraciones de los maestros son muy similares en los tres casos, lo que se refleja bastante bien en la semejanza de costos por alumno ya descrita, la conducta de los maestros en los planteles difiere, tal como lo indican las entrevistas y las observaciones realizadas por el equipo de investigación en el sitio. En efecto, el nivel de incumplimiento de los maestros con su trabajo fue solamente reportado por los directores como un problema serio o al menos presente en la escuela en el caso de cuatro de las escuelas nacionales. Ni en los planteles de Fe y Alegría ni en los integrales se mencionó esto como un problema, con una excepción: algunos de los maestros de las escuelas integrales no pertenecen a la gobernación, sino que han sido, por así decirlo, asignados a las escuelas por el Ministerio, para suplir faltas de la gobernación; fue insistentemente reportado por los directores de las escuelas integrales que los problemas disciplinarios con el personal en sus escuelas se presentan predominantemente con los maestros nacionales, que tienden a reconocer en menor grado la autoridad del director.

Es instructivo constatar que, en lo que a primera vista parecería un contraste con esta información reportada por los directores, los maestros de los tres sistemas mostraron

actitudes diferentes entre sí respecto a la asistencia a su trabajo. Así, como lo muestra el cuadro siguiente, las escuelas nacionales, en las que la inasistencia de docentes parece ser un problema claramente identificado, son justamente aquéllas en las que las reacciones a un ítem dirigido a medir la actitud docente frente a la inasistencia al trabajo mostraron menor preocupación frente al problema. En el otro extremo, los maestros de Fe y Alegría parecen estar relativamente más preocupados por el problema de la inasistencia de sus colegas, aunque éste no parece ser un problema digno de atención en opinión de los directores de estas escuelas. Estas diferencias son estadísticamente significativas en un test elemental de diferencia de medias, para el caso de la comparación entre los planteles de Fe y Alegría y los planteles públicos de ambos tipos. La diferencia entre escuelas integrales y nacionales es demasiado pequeña para ser significativa en el mismo test.

Cuadro 7. Puntuación promedio de los maestros ante la afirmación "Los maestros en la escuela faltan con mas frecuencia de lo debido"

<u>Escuela</u>	<u>Puntuación (5: completo acuerdo)</u>
Integral	3,05
Nacional	2,83
Fe y Alegría	3,73

La conclusión parece ser que la disciplina laboral es más laxa en las escuelas del Ministerio de Educación: los maestros de estas escuelas ven la inasistencia como un problema relativamente menos serio que sus colegas de Fe y Alegría, aunque de hecho la inasistencia es un problema más serio precisamente en el sistema nacional. La situación de las escuelas integrales es menos nítida a este respecto, lo que puede tener relación con que en la práctica se trata de escuelas que han experimentado una transformación reciente en su régimen de funcionamiento.

Adicionalmente, el nivel de motivación de los maestros en los distintos planteles difiere. La observación realizada en el campo encontró consistentemente bastante entusiasmo y compromiso con su trabajo tanto en los planteles de Fe y Alegría e integrales, con alguna excepción como, por ejemplo, algunos maestros descontentos en las escuelas integrales por lo que juzgan una compensación insuficiente de su esfuerzo laboral extraordinario. Los reportes de motivación en las escuelas nacionales son menos consistentes, alternándose casos de aparente desánimo entre el cuerpo docente con otros de alta motivación. Estos reportes de campo parecen recibir confirmación de la entrevista realizada a los docentes, en la que se muestra un orden de los sistemas según el grado de motivación reportado por los maestros respectivos, como se muestra en el Cuadro 8.

Si bien las diferencias son pequeñas, son lo suficientemente grandes como para resultar estadísticamente significativas en un test de diferencia de medias al 0,05 nivel de significación. De nuevo no es tan claro este resultado para la comparación de escuelas nacionales e integrales, pero el hecho de que estas últimas en la práctica cuenten con un contingente minoritario pero importante de maestros nacionales puede explicar lo estrecho de la diferencia.

Cuadro 8. Puntuación promedio de los maestros ante la afirmación "Estoy satisfecho con mi trabajo"

<u>Escuela</u>	<u>Puntuación</u>
Integral	3,75
Nacional	3,57
Fe y Alegría	4,02

Por último, está el asunto de la mezcla de insumos. Cómo se recordará, una de las observaciones más frecuentes respecto a las escuelas y los sistemas educativos en varios países de América Latina, entre ellos claramente el caso de Venezuela, es que el presupuesto tiende a concentrarse desmesuradamente en gastos de personal, en perjuicio del gasto que debe hacerse en otros componentes necesarios del proceso de aprendizaje, como libros, útiles de aula, mapas, etc. Aunque una definición muy precisa de cual es la mezcla de insumos óptima ha sido siempre y permanece un tema difícil, el desbalance observado en algunos sistemas educativos es demasiado grande para que pueda conciliarse con casi cualquier opinión razonada al respecto. De ser éste el caso, podría postularse que un indicador de mayor grado de distorsión en la mezcla de insumos es una mayor proporción del gasto en educación que un determinado sistema, y sus escuelas, dedican a gastos de personal; o, si se prefiere a la inversa, que, dado el desbalance que parece ser lo más común, una mayor proporción de gastos en otros ítems diferentes a personal puede indicar una mezcla de insumos menos alejada de lo que podría ser una mezcla óptima. El Cuadro 9 muestra esta proporción para los sistemas bajo estudio.

Cuadro 9. Porcentaje de los gastos operativos dedicado a fines distintos a personal, por tipo de escuela

<u>Escuela</u>	<u>%</u>
Integral	4,70%
Nacional	0,94%
Fe y Alegría	12,37%

De acuerdo con estas cifras, se ratifica la observación reportada en párrafos anteriores, según la cual el orden de mejor a peor eficiencia interna en materia de utilización de recursos es: Fe y Alegría, escuelas integrales, escuelas nacionales. Estas últimas gastan 1% en insumos diferentes a salarios de maestros y otros tipos de personal, excluyendo los gastos en infraestructura física escolar que no figuran en el cálculo de ninguno de los sistemas. En el otro extremo están los planteles de Fe y Alegría, en los que la proporción de gastos dedicados a otros ítems diferentes a personal llega al 12%, con las escuelas integrales ocupando un lugar intermedio. Nada de lo observado en las visitas a las escuelas permite alertar acerca de alguna razón por la que estas estimaciones no se correspondan a la realidad: es frecuente encontrar que las escuelas nacionales carecen de los materiales para el aprendizaje más elementales, y disponen de pocos recursos discrecionales a los que acudir para tapar carencias en esa materia, o adelantar algún tipo de iniciativa o proyecto especial.

Si se atiende a las observaciones reportadas, parece existir evidencia suficiente de que la asignación de recursos a lo interno de la escuela es más eficiente en el caso de las escuelas de Fe y Alegría y la de la gobernación de Mérida, en contraste con las nacionales. Esta conclusión es importante para el análisis por dos razones importantes: en primer lugar, características como las señaladas —disponibilidad de libros, mezcla apropiada de insumos, motivación y disciplina de los maestros—son generalmente reconocidas por tener un impacto importante en el aprendizaje que tiene lugar en las escuelas. Si damos esto como cierto, existirían razones para creer que el proceso de aprendizaje en las escuelas de Fe y Alegría es más efectivo que en los sistemas públicos, gracias a la mayor eficiencia interna en el uso de los recursos de ese sistema, que no son demasiado diferentes a los del sistema público. A su vez, otro tanto podría decirse de la comparación entre el sistema de escuelas integrales y el de escuelas nacionales. Lo llamativo es que, en este caso, la evidencia mostrada al principio de esta sección parece contradecir parcialmente—esto es, con la excepción de las puntuaciones correspondientes al aprendizaje de lectura—la última afirmación: los resultados de los estudiantes en el test de desempeño académico son, en promedio, inferiores en el caso de las escuelas integrales que en el caso de las del Ministerio de Educación, con la excepción señalada. Más adelante se regresa sobre este resultado contradictorio.

La otra razón por la que la evidencia recién presentada es muy relevante para este estudio es porque, de acuerdo con nuestro esquema de análisis explicado arriba, diferencias como las mostradas pueden ser endogeneizadas desde el punto de vista de la teoría económica de la organización, y conceptualizadas como resultado del impacto de las relaciones contractuales vigentes al seno de la organización económica de cada sistema educativo. Dicho directamente, si se acepta que la organización económica de un sistema de educación y sus unidades proveedoras de servicio afecta la asignación de recursos a lo interno del sistema, entonces indicadores de eficiencia interna como los mostrados deberían indicar la existencia de diferentes sistemas de incentivos implícitos en la organización de los tres tipos de escuelas analizados, algunos de ellos más conducentes que otros al uso eficiente de recursos y, por ende, más compatibles que otros con la producción eficaz de aprendizaje. La pregunta es ¿pueden determinarse con precisión tales diferencias en las relaciones contractuales y sistemas de incentivos entre los sistemas educativos examinados? Y por supuesto también ¿van esas diferencias en el sentido que corroboran las hipótesis planteadas?

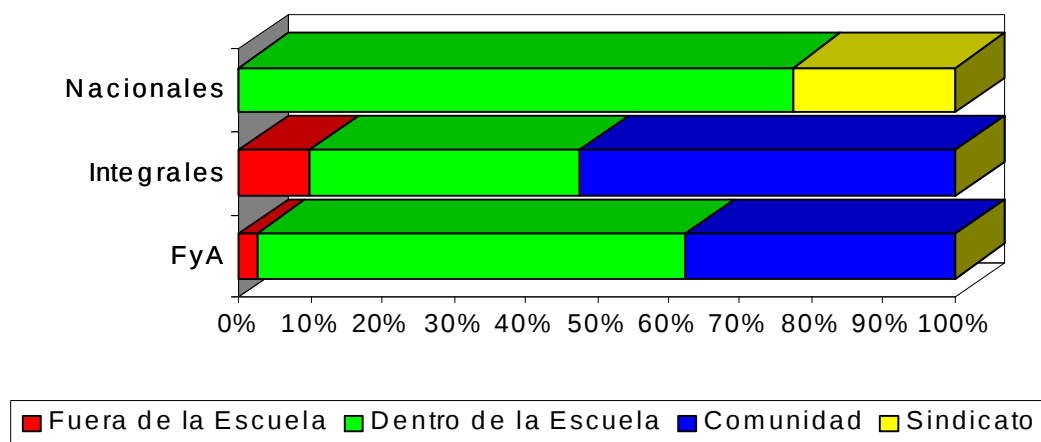
Las relaciones contractuales y los incentivos en los sistemas escolares

La encuesta llenada por los maestros de las escuelas contenía un par de ítems que se pensaron estrictamente en conexión con la intención de establecer cuáles eran las relaciones de agencia relevantes para los maestros en su trabajo: a qué consideraban su superior, a quién se debían y a quién consideraban un recurso a la hora de necesitar ayuda. El Gráfico 2 compara los tres sistemas de acuerdo con un índice calculado a partir de las respuestas de los maestros a la pregunta de a quién debían acudir en caso de algún problema en el trabajo.

Puede observarse que el recurso laboral de los maestros nacionales se distribuye entre dos categorías: superiores dentro de la escuela—el director—y el sindicato. El

sindicato no aparece siquiera mencionado por los maestros de Fe y Alegría—poco sorprende, pues no están sindicalizado—pero tampoco por los de las escuelas integrales, que sí pertenecen a sindicatos. La comunidad figura como instancia moderadamente importante en el caso de las integrales y un poco menos aún en las de Fe y Alegría. Es llamativo también el notar que en estos últimos dos sistemas, el maestro percibe una instancia fuera de la escuela, en el caso de las integrales los supervisores del Programa de Escuelas Integrales, en el caso de Fe y Alegría la Oficina Regional de esa red educativa, como una instancia a la que puede acudir para resolver problemas de trabajo. Una lectura de estos resultados es que la autoridad del director en estos sistemas está limitada o controlada por una instancia superior lo bastante próxima como para que sea percibida como accesible para el maestro. Pero valdría la pregunta de por qué no sucede lo mismo con la Zona Educativa del Ministerio, que no es mencionada como recurso por sus maestros a pesar de ser una entidad en pleno funcionamiento y con amplias atribuciones sobre el personal docente del estado.

Gráfico 2. Instancias superiores a las que recurre el maestro para tratar problemas laborales



La conclusión mas plausible parece ser que la escuela nacional tiende a estar desligada en la práctica—esto es, en cuanto se refiere a la capacidad de ofrecer recursos desde más allá del plantel a los maestros—de cualquier instancia supraescolar y también, valga agregar, de la comunidad, que tampoco aparece mencionada en el caso de las nacionales, a pesar de que legalmente todo plantel nacional debe tener constituida una comunidad de padres y representantes. Estos resultados e interpretaciones están respaldados por similares patrones de respuesta a preguntas relacionadas, que versaban sobre la actitud de los maestros frente a la participación en actividades sindicales, por ejemplo.

Estos datos son, por supuesto, una primera aproximación a fenómenos complejos y de difícil observación, pero indican con bastante claridad que: a) los sindicatos parecen jugar un rol más importante en las escuelas nacionales que en los otros dos sistemas; b) la comunidad juega un papel más activo y cercano en el caso de las escuelas integrales y de Fe y Alegría, y c) las instancias inmediatamente por encima de las escuelas integrales y de

Fe y Alegría juegan un papel significativo en el trabajo de los maestros, un rol que la correspondiente instancia de un sistema más centralizado como el del Ministerio parece no jugar.

Todas estas conclusiones preliminares están en línea con la corroboración de varias de las hipótesis del estudio, en particular las 3 y 4, según las cuales los sistemas educativos organizados de manera menos centralizada, con mayor participación comunitaria y menor peso de los sindicatos en la marcha del sistema, deberían exhibir una mejor eficiencia interna. Como se recordará, éste es justamente el caso en cuanto a las escuelas de Fe y Alegría e integrales, en contraste con las del Ministerio de Educación. Las conclusiones están respaldadas, además, por el balance de lo observado en el proceso de investigar en detalle la organización y el funcionamiento de la administración de personal y presupuesto en los tres sistemas.

En efecto, en materia presupuestaria existe un continuo que va desde un sistema *bottom-up* en el caso de Fe y Alegría, en el cual la escuela elabora un proyecto de presupuesto anual que luego es discutido y aprobado con modificaciones por la "casa matriz" del sistema, hasta el caso de las nacionales en las que nadie en el sistema conoce el presupuesto de una escuela en particular, pues los fondos vienen asignados desde la capital en la forma de "partidas"—personal, equipo, etc.—globales que jamás pasan por un momento de consideración a nivel del plantel y, de manera extremadamente limitada, apenas son revisadas a nivel de la Zona Educativa. El caso de las escuelas integrales ocupa un lugar intermedio, en el que, si bien se trabaja con partidas globales, que vienen esta vez al menos de la capital del estado y no del país, el sistema tiene capacidad de presupuestar por escuela, el director tiene cierto espacio para reasignar una limitada proporción de recursos y existe incluso un sistema de incentivos a las comunidades en el cual la gobernación pone la mitad de los fondos necesarios para reparaciones menores del plantel a condición de que la comunidad logre aportar la otra mitad, mecanismo que parece estar funcionando bien como fuente adicional de recursos de mantenimiento para las escuelas integrales.

El caso del personal presenta características similares. Los movimientos de personal—traslados, ascensos, retiros, incorporaciones— del sistema nacional son decididos en última instancia en Caracas, razón por la cual el jefe de zona debe trasladarse con frecuencia a la capital para "mover los expedientes", e incluso los maestros en persona pueden eventualmente tener que hacer el viaje. La capacidad de un director típico en el sistema nacional para seleccionar el personal que trabaja con él, sancionar o premiar es literalmente nula. Todo lo contrario sucede en el caso del sistema Fe y Alegría, en el que el director y en general el cuerpo directivo de una escuela normalmente evalúan al personal y toman decisiones al respecto. En el caso del sistema de las escuelas integrales, la flexibilidad para la administración de personal está en un lugar intermedio, que tal vez queda definido, por contraste, bastante bien en las palabras de un director "si el personal es de la gobernación se puede hacer algo (en materia de sanciones), pero si es nacional no hay nada que hacer". En la misma línea, una de las escuelas nacionales acababa de cambiar de director porque la directora anterior trató de sancionar a un maestro que no cumplía con su trabajo según el procedimiento estipulado para el caso, y al final la Zona terminó por

destituirla a ella y no al maestro en cuestión. En contraste, se conocen casos, si bien no muy numerosos, de remoción de maestros y hasta de un director como resultado de su deficiente desempeño en el caso de las escuelas integrales.

Así, típicamente un director de una escuela del Ministerio de Educación no tiene facultades para manejar en lo absoluto el presupuesto o el personal de la escuela que dirige. En la práctica, se podría decir que no existe con propiedad tal cosa como un presupuesto de la escuela: la Zona Educativa dispone de cálculos presupuestarios por partidas, pero no usa presupuestos por escuela para la planificación de sus actividades o la toma de decisiones. Además, en su mayor parte estas partidas son directamente fijadas desde el Ministerio en Caracas, si bien en el último año las Zonas han sido invitadas a someter estimaciones de las necesidades en ciertas partidas para que el presupuesto del Ministerio Central las tome como punto de partida. La única excepción está en los fondos derivados de las contribuciones que realizan los padres como parte de las contribuciones de la comunidad educativa del plantel: generalmente los directores de las escuelas nacionales derivan de esta fuente una cantidad mínima de fondos que les permite financiar necesidades menores, tales como reemplazo de bombillos, cerraduras, etc., tal como ya se ha explicado.

En contraste, el director de un plantel de Fe y Alegría tiene, junto con su equipo docente, una participación activa en la formulación del presupuesto anual de la escuela; este presupuesto debe estar en armonía con el proyecto educativo de la escuela y para su elaboración la sede regional de la red Fe y Alegría provee cierto apoyo técnico.⁴ En una escuela integral, el grado de autonomía es mucho menor que éste para el director, pues la dirección de educación del estado juega ahora el rol del Ministerio en la determinación de las partidas de gastos; sin embargo, el hecho de que las escuelas integrales estén parcialmente bajo la autoridad especial de la oficina del comisionado en Mérida, de dónde provienen una serie de fondos para programas especiales que hacen a estas escuelas diferentes—instructores especiales de música y computación, materiales educativos, bonos a los maestros para que permanezcan horas extra en las escuelas, y otros—, autoridad que a su vez mantiene una relación estrecha y horizontal con los directores y maestros, resulta en la práctica en una más amplia participación del director en decisiones económicas de la escuela.

⁴ Las mayores diferencias entre la organización de la información y el flujo de recursos de Fe y Alegría y el Ministerio de Educación son las siguientes:

1) Los presupuestos se elaboran de abajo hacia arriba. Esto es, cada plantel debe desarrollar un presupuesto de ingresos y gastos en función de sus planes de actividades, dados los lineamientos del nivel central y sus propias prioridades. Estos presupuestos son revisados y consolidados a nivel central. Dado este sistema, en contraste con el Ministerio de Educación, en Fe y Alegría el nivel central conoce cuánto cuesta cada plantel y los programas que allí se desarrollan. Cuenta, por lo tanto, con la información necesaria para establecer prioridades cuando los recursos son limitados.

2) El nivel central le entrega mensualmente a cada plantel el monto total de recursos a ser administrado. Así, en contraste con los planteles de los estados y el Ministerio de Educación, la nómina y la administración de los docentes, los gastos de reparación y la dotación del plantel se manejan desde la dirección de la escuela y no directamente desde el nivel central. La dirección y administración del plantel tienen, por lo tanto, la facultad para reorganizar el gasto si así lo consideran necesario.

Poco se ha dicho hasta ahora, sin embargo, de los aspectos contemplados en las hipótesis 1 y 2, las relativas a la supervisión y la sobreespecificación contractual. Una de las primeras actividades del proyecto fue la de investigar en detalle los contratos laborales que gobiernan las relaciones de personal en los sistemas educativos, para tratar de encontrar síntomas ostensibles de sobreespecificación o de cualquier otra distorsión que permitiese establecer diferencias entre sistemas. En este plano de análisis, es fácil establecer la distinción entre el sistema de Fe y Alegría y los sistemas públicos, puesto que el primero se gobierna por contratos individuales entre la escuela y cada maestro, contratos de dos páginas de extensión y que se refieren de manera genérica a las obligaciones de las partes haciendo referencia al marco legal vigente en el país: se trata de un caso nítido de contrato laboral no sobreespecificado.

En contraste, los contratos colectivos firmados entre el Ministerio de Educación y los sindicatos de maestros, así como entre la Gobernación de Mérida y los sindicatos regionales, en el caso del sistema estatal, son bastante extensos y detallan las obligaciones y derechos de las partes de manera específica, si bien es difícil pensar que tan específica como para interferir con la asignación eficiente del esfuerzo laboral en las escuelas. Teniendo en cuenta este resultado, se incluyó en el cuestionario a ser administrado a los maestros en cada escuela una serie de ítems organizados en la forma de una escala de Likert, dirigidos a estudiar sus actitudes con respecto a las obligaciones que el empleador —el respectivo sistema educativo— tiene para con ellos, en relación a las obligaciones que cada uno de los maestros piensa que tiene para con el sistema. Esta escala permitió desarrollar lo que podría llamarse una definición operativa de sobre-especificación contractual en la forma de la simetría o asimetría con que los maestros se sitúan frente a sus empleadores por lo que toca a derechos y obligaciones de las partes⁵. El principal supuesto aquí es que, si bien los contratos colectivos de los sistemas públicos son de entrada mucho más detallados en sus provisiones que los contratos laborales individuales de Fe y Alegría, mucho de lo que en definitiva constituye sobreespecificación contractual sólo puede observarse en las prácticas cotidianas de trabajo en las escuelas y tiene que ver con la interpretación específica que se hace de normas escritas y de las actitudes de los maestros para con esas normas, antes que con la letra de las mismas. El Cuadro 10 muestra los resultados del índice construido a partir de las respuestas de los maestros.

Cuadro 10. Índice de simetría entre obligaciones y deberes de los maestros, por tipo de escuela (escala de base cero)

<u>Escuela</u>	<u>Índice</u>
Integral	0,05
Nacional	0,72
Fe yA	0,42

En este índice, cero implica que la percepción de derechos del maestro

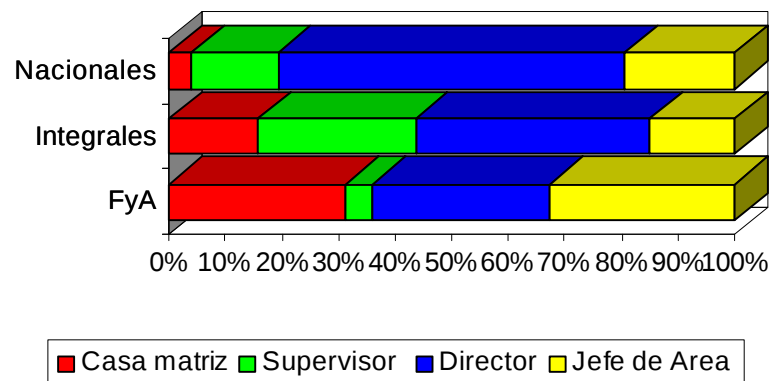
⁵ Esta aproximación operacional al estudio de relaciones contractuales está inspirada en la literatura sobre "contratos psicológicos" (Barksdale & MacFarlane, 1995).

—obligaciones del empleador—y deberes del maestro -prerrogativas del empleador—es perfectamente simétrica. Las cifras mostradas indican que en los maestros de todos los sistemas domina una actitud en la que las obligaciones del empleador son evaluadas como más fuertes y extensas que las del maestro: el sistema le debe más a él que él a su trabajo. Existen, sin embargo, visibles diferencias entre los sistemas: en las escuelas integrales los maestros se aproximan mucho a una actitud perfectamente equilibrada, algo menos en el caso de los maestros de Fe y Alegría y, de manera bastante consistente con nuestras hipótesis, el sistema que exhibe una mayor asimetría, en el que los maestros piensan que se les debe más a cambio de menos de su parte —según la definición operativa de sobre—especificación contractual- es el sistema nacional.

Queda por abordar el tema de la supervisión. El Gráfico 3 muestra cómo se situaron los maestros de las escuelas estudiadas por lo que se refiere a la relación de supervisión, medida por un ítem complejo en el que les pedía ordenar aquellas instancias superiores con las que estimaban importante tener una buena relación.

El estudio del funcionamiento de los sistemas mediante entrevistas realizadas a sus directivos en Mérida permitió anticipar un cuadro de relaciones bastante compatible con el que se manifiesta en las percepciones de los maestros, y da además algunas claves para su interpretación. Así, en el caso de la Red Fe y Alegría resalta, tanto como lo hace la figura del director, la de los jefes de área, integrantes del equipo directivo del plantel, y con una importante tarea de supervisión y apoyo a los docentes. En el caso de esta red, también interviene en la supervisión al trabajo de los maestros el personal de la “casa matriz” de Fe y Alegría en el estado, que se ocupa bastante de cerca del trabajo que se desarrolla en los planteles del Area Andina en su conjunto. La figura de un supervisor propiamente tal aparece también pero con un peso bastante menor que los tres ya mencionados: se trata de los supervisores del Ministerio de Educación, que poseen autoridad sobre las escuelas privadas y son vistos generalmente por los docentes de Fe y Alegría como agentes externos que apoyan poco pero exigen ciertas formalidades requeridas por la normativa del Ministerio de Educación.

Gráfico 3. Instancia supervisora reconocida por el maestro, por tipo de escuela



En el caso de las escuelas integrales, la figura del supervisor pesa más, pero este no

es el supervisor del Ministerio, sino el supervisor propio del sistema de escuelas integrales. Entrevistas con directores y maestros corroboraron que es fácil percibir dos tipos muy diferentes de supervisión: la del Ministerio, repetidamente caracterizada como formal, poco útil, punitiva—"policial", dijo una directora—y completamente concentrada sobre aspectos formales, tales como número de objetivos cubiertos, número de planillas llenas, etc., y la supervisión del programa de escuelas integrales, casi unánimemente descrita como de mucha utilidad, amistosa y frecuente. Este segundo tipo es el que se menciona en las respuestas de directores y maestros de las integrales, junto con el director.

Las escuelas nacionales, por su parte, registran un reducido rol tanto de la Zona Educativa—la respectiva "casa matriz"—como de jefes de área, que existen pero sin el mismo peso que el que tienen en el sistema Fe y Alegría. Llama la atención el peso que se le asigna al rol del director, sobre todo cuando todas las fuentes complementarias de información apuntan a un rol débil, con poca autoridad y control sobre el proceso educativo y la marcha de las escuelas. La mejor interpretación, probablemente, es que el espacio de la posición de dirección en las respuestas se debe antes a un déficit de otras instancias, tanto dentro como fuera del plantel, que a una fortaleza del rol del director propiamente dicho.

Es bueno traer a colación en este punto que el aspecto más criticado de todas las zonas educativas de Venezuela es la tarea de la supervisión. El Estado Mérida tiene 140 supervisores para cubrir aproximadamente 1.000 planteles de educación preescolar, básica y secundaria. En teoría, los supervisores deberían visitar frecuentemente los planteles y ofrecer apoyo técnico-pedagógico a los docentes de aula. Con un supervisor por cada 7 escuelas, tales tareas deberían realizarse con éxito. Pero ninguna de estas dos cosas se cumplen: los supervisores están organizados en 4 distritos escolares que se dividen el territorio del estado. Cada distrito tiene sede en un centro poblado y cuenta con un encargado llamado jefe de distrito. La función del jefe de distrito es organizar las tareas de los supervisores y servir de centro de relevo de información desde y hacia la zona. Tal organización luce racional, pero varios hechos tergiversan el proceso. La carencia de visitas se debe en gran parte al hecho de que los supervisores de educación no reciben viáticos para viajes ni tienen vehículos a su disposición. La mayoría de los supervisores viven en la capital del estado. Por lo tanto, si tienen a su cargo escuelas ubicadas en diversos pueblos, suelen limitar su actividad a visitas esporádicas. Aquellos directores de escuela que, por estar ubicados en pueblos de mayor tamaño, tienen acceso a un teléfono, mantienen su contacto con los supervisores por esta vía. Las escuelas rurales, por carecer de tales medios, son las más afectadas. Otra de las razones por las cuales los supervisores no visitan los planteles es que la carga de trabajo entre ellos está desigualmente distribuida. Los datos de 1995 muestran que sólo 43 supervisores tienen asignados la tarea de visitar los planteles, lo cual implica que en promedio cada uno de estos supervisores tiene asignado 23 planteles. Los demás supervisores (aproximadamente 100) se mantienen estacionados en las oficinas de la zona y los distritos. De estas circunstancias se deriva la falta de asistencia técnico-pedagógica al docente en las escuelas nacionales. Los supervisores se limitan a visitar ocasionalmente o a llamar telefónicamente a los directores, a recoger y solicitar estadísticas y otros documentos. No cuentan ni con el tiempo, ni los recursos ni el entrenamiento para centrar esfuerzos en asistir al maestro de aula.

Poca duda cabe, pues, de que los tres sistemas practican formas diferentes de

supervisión. Una, la privada, descansa predominantemente en el trabajo de los jefes de área. Otra, la estatal, aprovecha su cercanía a la toma de decisiones en Mérida, tanto en la dirección de educación del estado como en la oficina del comisionado, para mantener contacto frecuente y profundo con los maestros. La tercera, la tradicional y más extendida del Ministerio de Educación, se soporta en el trabajo de supervisores que recogen información acerca del cumplimiento de objetivos del currículum de manera bastante formal y sin establecer diálogo o proceso de colaboración con maestros; se trata, además, de una actividad distribuida irregularmente en el tiempo y en el espacio geográfico del estado. Es bueno apuntar que la actividad docente no es de fácil observación. La tecnología de supervisión del Ministerio identificó unos proxis para la actividad docente, y ha terminado—así parecen indicarlo los datos recogidos—por concentrarse tanto en esos proxis que ha perdido contacto con la sustancia de la enseñanza y el aprendizaje. La metodología supervisoria de las escuelas integrales es, para empezar, más compleja, pues debe responder a las necesidades de supervisar un método pedagógico innovador que están poniendo en práctica las escuelas, la enseñanza por proyectos. Es claro, cualesquiera que sean los pros y contras de cada mecanismo, los docentes perciben la supervisión de las escuelas integrales como un apoyo y las del Ministerio como una molestia con la que hay que cumplir, y poco más que eso.

Por último, está el importante punto de los sistemas de incentivos a los que está sometido el supervisor mismo. En el caso de las escuelas integrales el Comisionado trabaja muy de cerca con los supervisores—de hecho, él también actúa como supervisor—, facilitándose la toma de decisiones y la supervisión del trabajo de los supervisores, valga la redundancia. En Fe y Alegría la ausencia de un mecanismo de supervisión parece estar suplida por el fuerte seguimiento y apoyo que realizan tanto el director como los jefes de área, como ya se comentó, reservándose la oficina regional de la red la tarea de evaluar y supervisar al director mismo. También es estrecha la relación entre la dirección del programa de escuelas integrales y los docentes. Se conocen casos en los que la oficina ha “intervenido” planteles para cambiar el director, dado un insuficiente desempeño en su cargo. No es fácil determinar si en el sistema de escuelas del Ministerio de Educación existe algún tipo de mecanismo similar que funcione. De hecho, entrevistas realizadas con personal de la Zona Educativa y el estudio de los contratos colectivos transmiten claramente la idea de que el cargo de supervisor es visto como un ascenso natural al que muchos docentes aspiran por sus implicaciones en materia de bonificaciones salariales y régimen de trabajo, pero no necesariamente como una tarea vital para el funcionamiento del sistema. De hecho, en la zona no parece ser fácil ni aun determinar con exactitud la cantidad de supervisores existentes, mucho menos dar cuenta de qué es lo que hacen en la práctica.

El balance de esta sección es que existe de hecho un patrón bien definido de relaciones de agencia en cada uno de los tres sistemas, y que, como lo figuraron nuestras hipótesis, estos patrones se corresponden con diferente capacidad en los sistemas para aprovechar los recursos que la sociedad les hace llegar para su funcionamiento. Este patrón va desde un sistema altamente compatible con el logro de la eficiencia en la organización del proceso escolar a, en otro extremo, otro sistema lleno de rigideces, vacíos de supervisión y sobrecargas de información en un centro remoto al lugar en que

provee el servicio educativo. En el medio se encuentra un sistema cuyo punto de partida reciente —recuérdese que el programa de escuelas integrales tiene escasos cinco años— era probablemente uno bastante similar al de las escuelas nacionales, pero en el que han ido introduciendo cambios en la dirección de hacer posible una mejor asignación de recursos.

Dicho esto, la tarea del estudio estaría cumplida si no fuese porque poco o nada se ha elaborado con respecto a la posible influencia que puedan tener sobre los indicadores de desempeño arriba utilizados las características socioeconómicas de los niños. A explorar una respuesta se dedica lo restante de esta parte del estudio.

El contexto socio-económico de los estudiantes y las escuelas, y su organización económica

Hasta aquí, el análisis ha dado por supuesto que todas las escuelas en la muestra son estrictamente comparables, y ya se ha explicado cómo la selección de las escuelas se realizó con la intención deliberada de permitir algún grado de control sobre las variables relacionadas con el estatus socioeconómico de los estudiantes, que en general se reconocen como poderosamente influyentes en el aprendizaje que tiene lugar en las escuelas.

En esta sección se pretende examinar el asunto con algo más de detenimiento. No existe información detallada a nivel de estudiantes acerca de la condición socioeconómica de los alumnos: con la excepción de los dos planteles de Fe y Alegría y un par de escuelas integrales, no fue posible localizar en cada escuela información detallada acerca de el ingreso familiar de los niños sometidos a la prueba, o variables, relacionadas tales como oficio o grado de instrucción de los padres.

Ha sido posible, sin embargo, realizar algunas aproximaciones razonables a la comparabilidad de las escuelas bajo estudio por lo que toca a la condición socioeconómica de sus estudiantes.

Se conoce, por ejemplo, que el nivel de hogares en condición de pobreza, y en particular de niños en edad escolar que provienen de hogares en condición de pobreza, difiere considerablemente entre las diferentes jurisdicciones en que se localizan las escuelas. Trazando una línea de división entre municipios con más del 50% de niños en edad escolar en condición de pobreza y municipios con menos del 50%, las escuelas quedan divididas en dos grupos, seis de ellas ubicadas en municipios "ricos" y once en municipios "pobres". El Cuadro 11 muestra los promedios generales obtenidos por los estudiantes clasificados no solamente según el sistema escolar al que pertenecen, sino también a qué tanto están en un municipio rico o pobre:

Cuadro 11. Puntuación promedio en la prueba estandarizada, por tipo de escuela y nivel de pobreza de la localidad

Escuela	Municipio	Matemáticas	Lectura	Expresión
Integrales	Ricos	43,94	71,33	23,13

Nacionales	Pobres	30,18	56,1	24,26
	Ricos	25,43	50,59	22,19
FyA	Pobres	39,08	54,42	28,29
	Ricos	53,03	66,5	39,63
Media	Pobres	-	-	-
	Ricos	40,79	59,58	28,31
Media	Pobres	35,03	55,19	26,46

Este Cuadro permite, antes que todo, corregir las apreciaciones realizadas al principio de esta parte del informe: cuando se descomponen los resultados obtenidos por los estudiantes en el test estandarizado al que fueron sometidos por el nivel de pobreza del municipio en que se encuentran las escuelas, los alumnos de las escuelas integrales de los municipios ricos exhiben cierta superioridad en el aprendizaje sobre las nacionales, al contrario de lo que lucía cuando se consideraron todas las escuelas agregadas. La impresión anterior de superioridad del aprendizaje en las nacionales se debía, muy probablemente, a la influencia del relativamente mal desempeño de los estudiantes de las escuelas estatales en los municipios pobres, claramente distinguible del característico de los estudiantes de escuelas integrales en municipios con menor incidencia de pobreza. Todas estas diferencias, excepción hecha de la comparación entre integrales para la puntuación de expresión escrita, fueron encontradas estadísticamente significativas al nivel 0,05 en test de diferencia de medias.

No fue éste el caso de las diferencias entre las nacionales de los dos tipos de municipios, en las que el desempeño de los alumnos es lo suficientemente homogéneo como para ser prácticamente indistinguible, indicando que el sistema nacional parece caracterizarse por un nivel de desempeño que puede ser en ocasiones inferior al de los otros sistemas, pero en todo caso es homogéneo en los diferentes ambientes socioeconómicos en los que opera. La excepción a esta generalización se encuentra en el aprendizaje de matemáticas, en el que las escuelas nacionales situadas en municipios ricos sí parecen manifestar una clara superioridad.

Un juicio similar no puede emitirse con la información presentada respecto a Fe y Alegría, puesto que los dos planteles de esa red educativa que funcionan en Mérida se encuentran en municipios ricos, privándonos de la posibilidad de comparación. Dentro de los municipios ricos, alcanzan el nivel más alto de desempeño.

En general, como era de esperarse, el desempeño de los estudiantes en las escuelas situadas en municipios ricos es, en general, superior en promedio al característico de los estudiantes en escuelas situadas en municipios pobres, lo cual apunta a una fuerte influencia de la variable estatus socioeconómico de la familia de origen del estudiante sobre el resultado de la prueba de desempeño académico utilizada. Esta influencia, sin embargo, no tiene por qué implicar necesariamente que la organización económica de las escuelas y los sistemas escolares es irrelevante para los resultados en materia de aprendizaje: aunque en el caso de las escuelas en municipios pobres el patrón de relaciones es menos claro, entre las escuelas ubicadas en municipios ricos el cuadro muestra cifras perfectamente compatibles con la presunción contenida en las hipótesis de

este trabajo, con las escuelas del Ministerio apareciendo sistemáticamente como las menos efectivas.

Para la corroboración adicional de este punto, y a pesar de la limitación de los datos disponibles, se realizó un análisis de regresión en el que la puntuación obtenida por cada uno de los 376 estudiantes sometidos a la prueba de desempeño en las tres dimensiones consideradas—matemáticas (variable MATHSTD), lectura (READSTD) y expresión escrita (WRITESTD)—fue definido como una función del tipo de organización económica de su escuela, el nivel de pobreza del tipo de municipio en que vive, y una medida del tipo de insumos que entran en el proceso escolar de su escuela. Adicionalmente, se estimó el mismo modelo para la puntuación combinada de las tres dimensiones (SOPES).

Como existen tres tipos de organización económica escolar, se utilizaron las variables *dummy*:

SYSd1: donde 1 indica Fe y Alegría y 0 otra, y

SYSd2: donde 1 indica escuela integral y 0 otra

El tipo de municipio fue incluido como otra variable *dummy*:

SED7: donde 1 indica que la/el estudiante reside en un municipio pobre y 0 en un municipio rico, según se definieron arriba.

Como variable de insumo se decidió incluir el nivel de instrucción de los maestros en cada escuela, medida como el porcentaje de los mismos que tiene estudios de nivel superior o terciario (TEDUC). Como se recordará —ver Cuadro 7 arriba— esta variable mostraba ciertas diferencias significativas entre las escuelas, mientras que el gasto por alumno viene a ser casi indistinguible entre las escuelas de los tres sistemas. También se disponía de información sistemática acerca de la variable “experiencia laboral de los maestros”, pero el hecho de que estuviese altamente correlacionada, negativamente, con el nivel de instrucción de los docentes sugirió la idea de eliminarla del modelo. Esta decisión está, por supuesto, abierta a la crítica de que se intrduce así un sesgo en la especificación, pero el asunto parece mucho menos serio si se toma en cuenta la conclusión de la revisión hecha por Farrel y Oliveira (1993) de la investigación sobre los determinantes del desempeño académico en países en desarrollo, a saber, que existe una falta de asociación fuerte y consistente entre experiencia laboral de los maestros y desempeño escolar, al igual que ocurre en el caso de las variables “tamaño de la clase” y “salarios de los maestros”.

Adicionalmente, se decidió incluir en la ecuación una variable adicional, que pretende hacer un poco más fina la captación de las diferencias en el estatus socioeconómico de las familias de los estudiantes. Se trata de que las escuelas están situadas en tres ambientes claramente diferentes: unas son nítidamente rurales, otras están en medio de barrios marginales muy pobres de ciudades y todavía otras se ubican en el centro de poblaciones de mediano tamaño, viniendo a constituir una especie de "escuelas

del pueblo", con una clientela más diversa desde el punto de vista socioeconómico que las otras. Así, un estudiante puede vivir en un municipio rico, pero si además asiste a una escuela que se encuentra en medio de un barrio muy pobre, su estatus socioeconómico será inferior, en la ecuación, que el de uno que asista a una escuela situada en el casco urbano de un municipio pobre. Se definió de la siguiente manera:

ENVd4: donde 1 indica escuela rural, 0 otra

ENVd5: donde 1 indica escuela en el casco urbano, 0 otra

Los resultados del análisis, basados en estimaciones a partir de 376 observaciones, pueden verse en el Cuadro 12 (los resultados completos pueden leerse en el Anexo 2).

En los resultados presentados para el Modelo 1, partiendo de la ecuación SOPES, todos los parámetros estimados para las variables permiten rechazar la hipótesis nula con un nivel de significación del 5% . Esto indica con fuerza que el hecho de pertenecer a sistemas diferentes —que, como se se ha mostrado en páginas anteriores difieren en su organización económica—es una parte de la explicación de las diferencias en el desempeño de los estudiantes sometidos a la prueba, aun después de tener en cuenta la influencia del status socio—económico de origen del estudiante.

Más allá de esta observación general, se muestra cómo estudiar en un plantel de Fe y Alegría produce ventajas, ventajas que son moderadas pero todavía permanecen en el caso de las escuelas integrales frente a las escuelas nacionales. Esto por lo que corresponde a la ecuación calculada para la puntuación combinada de las tres dimensiones. Comenzamos a encontrar excepciones a esta afirmación en el caso de la ecuación calculada para explicar el comportamiento de las puntuaciones de expresión escrita, en el que la pertenencia a ambos sistemas representa una desventaja frente a las escuelas del Ministerio de Educación. Se trata también de un coeficiente no significativo a un 5%. Tampoco fueron significativos los coeficientes correspondientes a SYSD2 para el caso de las ecuaciones MATHSTD y READSTD, sugiriendo que, cuando se controla por el efecto del origen socioeconómico y los *inputs* al sistema escolar, las escuelas de Fe y Alegría siguen proporcionando una ventaja a los estudiantes, pero la diferencia entre escuelas de la gobernación y escuelas nacionales se disipa.

Cuadro 12. Resultados del análisis de regresión del desempeño escolar

	Modelo 1				Modelo 2
	SOPES	MATHSTD	READSTD	WRITESTD	IO
C	3534	2869	5374	2358	3401
	-934	-563	-783	-501	-902
SYSD1	768	1939	1085	-720	1085
t	-213	-401	-166	(-1.61)	-280
Agency					-4952
t					(-2,43)
SYSD2	-475	-237	-563	-623	
t	(-2,13)	(-0,79)	(-1,39)	(-2,25)	
ENVd4	1548	966	2324	1354	1727

t	-503	-233	-416	-354	-514
ENVD5	564	635	1311	-251	443
t	-228	-190	-292	(-0.81)	-198
SED7	-1077	-530	-1415	-1288	-863
t	(-4,43)	(-1,61)	(-3,21)	(-4,26)	-325
TEDUC	1405	1247	441	2526	2126
t	-311	-205	-53	-450	(-3.25)
F	1722	942	967	1417	1751
R cuad. aj.	21	12	12	17	21

Como era de esperarse, todas las ecuaciones estimadas coinciden en corroborar la idea de que a más elevado nivel socioeconómico, mayor rendimiento escolar: el signo negativo de SED7 se explica cuando se tiene en cuenta que la interpretación correcta de sus coeficientes consiste en la diferencia marginal de desempeño de los niños que viven en municipios pobres en comparación a aquellos que viven en municipios ricos. Los coeficientes de las variables ENVD4 y ENVD5 son significativos al 5% y positivos en todos los casos, lo que muestra que, aún manteniendo controlado el nivel de pobreza crítica del municipio de origen del alumno, existe en el Estado Mérida una ventaja marginal en el desempeño escolar para niños que estudian en escuelas situadas en el casco urbano y socialmente diversas frente a aquéllos que estudian en escuelas rurales, y todavía de estos últimos en relación a aquéllos que estudian en escuelas de barrios marginales. Aquí la excepción la constituye el caso de la ecuación estimada para la puntuación en expresión escrita, en la que los estudiantes de escuelas marginales muestran alguna superioridad frente a aquéllos de escuelas rurales. Es difícil dar a estas estimaciones una interpretación más precisa en ausencia de datos más desagregados: una lectura posible podría ser que estas variables están capturando los efectos beneficiosos sobre el desempeño de la diversidad social en la escuela; otra podría ser que están mostrando el efecto de las condiciones sociales diferenciadas que se viven en los tres ambientes identificados en el estudio.

El modelo 2 fue añadido con el objetivo de explorar la conveniencia de una especificación en la que se incluyesen específicamente variables operacionalmente definidas como parte de la organización económica de la escuela. Se seleccionó la variable grado de sobre-especificación contractual (AGENCY). Como se recordará, el estudio contiene una estimación de esta variable para cada escuela, desarrollada a partir de respuestas de maestros a una encuesta escrita, y la observación directa sugería que existen diferencias significativas entre escuelas en esta dimensión. Se recordará también que se recurrió a una encuesta en este caso, puesto que la lectura de los contratos de trabajo propios de cada sistema arrojaba claras diferencias entre el caso de Fe y Alegría y los sistemas públicos, pero prácticamente ninguna entre éstos, por lo que se hizo el esfuerzo por desarrollar una medición de los contratos implícitos, más allá de las reglas escritas generales que regula la relación laboral. Por todo esto, el Modelo 2 conserva SYSD1, que distingue entre escuelas de Fe y Alegría y otras, capturando sus diferencias en materia de organización económica, pero sustituye SYSD2 por AGENCY, una variable continua que pretende capturar la diferencia en los contratos implícitos entre escuelas integrales y escuelas del Ministerio de Educación. El valor de esta variable es cero si existe un perfecto equilibrio en la percepción del personal docente de sus deberes y derechos.

Valores positivos indican un enfoque de su trabajo en el que resaltan los derechos muchos más que las obligaciones o, si se quiere, lo exigible legítimamente por parte del empleador o superior.⁶

La ecuación estimada exhibe coeficientes significativos al 5% en todas las variables, y el signo de AGENCY es negativo, como era de esperarse —esto es, a mayor grado de sobreespecificación contractual, menor desempeño escolar—, mientras que los de las demás variables permanecen en la dirección usual, sugiriendo que se trata de una buena especificación, en ausencia de evidencia de ningún otro tipo de problemas econométricos en el modelo. Este resultado podría estar sugiriendo las virtudes de incluir mediciones de variables de organización económica en modelos de desempeño escolar, a medida que definiciones operativas precisas de estas variables se vayan desarrollando.

CONCLUSIONES

En síntesis, el análisis ha establecido que la organización económica de los tres sistemas educativos estudiados tiene impactos en la eficiencia interna de las escuelas de forma consistente con las hipótesis. A menor centralización, peso de los sindicatos y sobreespecificación contractual, parece haber evidencia de una mejor mezcla de insumos, una mayor disciplina laboral y una mayor motivación del cuerpo docente. A su vez, una mayor cercanía y participación de la comunidad parece estar asociada a unos mejores "resultados intermedios", como los hemos llamado.

Menos firme es cualquier conclusión relacionada con el aprendizaje de los niños en las escuelas, puesto que limitaciones metodológicas han impedido aislar del todo satisfactoriamente el efecto de las variables relacionadas con el contexto socioeconómico de los estudiantes sobre su aprendizaje. Si bien también existen limitaciones en la medida en que se ha conseguido aislar los efectos en el aprendizaje controlando por las variables de insumo, una mirada al análisis presentado da indicio de que los insumos de los sistemas no son tan diferentes como para producir una diferencia apreciable en resultados.

Teniendo presentes las precauciones mencionadas, el análisis econométrico que se desarrolla hacia el final del estudio resulta muy alentador desde el punto de vista de la corroboración de las hipótesis formuladas en este trabajo, y sobre todo de la idea general de que la organización económica de las escuelas, sus relaciones de agencia, sus sistemas de incentivos, importan como determinantes del desempeño escolar, aún cuando se ejerce control de las variables de insumo y de origen socioeconómico de los estudiantes.

⁶ Para efectos del análisis, cada docente fue ubicado en la escala según el índice compuesto por sus respuestas a ítems de una escala de actitudes del estilo “Es mi deber colaborar con el mantenimiento de la escuela”, “Lo más importante es que se cubra el programa, aunque para lograrlo sea necesario realizar algún esfuerzo extra —trabajar días u horas extra”, “Si el director me solicita un esfuerzo extraordinario, debo colaborar”, “Es justo paralizar las actividades escolares para reclamar el incumplimiento de la contratación colectiva”, y otras similares, orientadas a captar la actitud del docente respecto a sus derechos y obligaciones.

Desde el punto de vista de los sistemas, con todas las reservas del caso recién mencionadas, el sistema de escuelas privadas de Fe y Alegría presenta consistentemente los mejores indicadores intermedios y finales de desempeño: está mejor situado, tanto por lo que toca a los resultados de la prueba de desempeño escolar como en materia de indicadores de eficiencia interna. El sistema de las escuelas integrales presenta un panorama mixto, puesto que en algunos indicadores cuenta con un excelente desempeño al ser comparado con el otro sistema público, mientras que en otros queda rezagado. Es bueno tener presente que se trata del resultado de reformas educativas muy recientes, todavía no bien implantadas incluso en varias de las escuelas visitadas, que cuentan con dos o tres años de haber experimentado la reforma; abundan, no obstante, los signos alentadores, especialmente en lo que se refiere a los indicadores de eficiencia interna. Las escuelas del Ministerio de Educación, por su parte, alternan con las integrales la superioridad entre los sistemas públicos, depende según el indicador que se utilice. En materia de indicadores intermedios, sin embargo, lucen especialmente problemáticas, pues consistentemente exhiben la peor mezcla de insumos, la menor disciplina laboral y la menor motivación de su personal.

Cabe resaltar del proyecto que se consiguió una aproximación a la medición empírica de relaciones de agencia que es, sin duda, perfectible pero cuyos resultados fueron en línea con lo esperable del cuerpo de hipótesis utilizado, derivado de la teoría económica de la organización. En balance, queda una indicación clara, desde el punto de vista de este estudio, de la pertinencia de las variables de organización industrial para el estudio de la eficiencia y efectividad de las escuelas y los sistemas educativos, y un respaldo a la continuación de esta línea de investigación como potencialmente fructífera.

REFERENCIAS

- Barksdale, K. y L. McFarlane (1995). "A typological approach to examining psychological contracts" (mimeo), Memphis.
- Casanova, R. González, R. A, Hung, L. y Navarro, J. C. (1993). "La descentralización de la educación: mejor y más democrática". En: R. De la Cruz, ed. Descentralización, gobernabilidad, democracia. COPRE-PNUD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- De la Cruz, R. (1993). *Descentralización, gobernabilidad, democracia*. Caracas: COPRE-PNUD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Eggerstsson, T. (1994). "The economics of institutions in transition economies". En: S. Schiavo-Cambo, ed. *Institutional change and the public sector in transitional economies*. World Bank Discussion Papers, No. 241. Washington, D.C.
- Farrel, J.P y J.B. Oliveira (1993). *teachers in development: improving effectiveness and managing costs*. EDI. The World Bank, Washington, D.C.
- Hanushek, E. et al. (1994). *Making schools work: improving performance and controlling costs*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Hausmann, R. (1993). "Sustaining reform: what role for social policy?". Trabajo preparado para el IDB-OECD International Forum on Latin American Perspectives, París, Francia.
- Herrera, M. (1993). "Estudio de caso de la red Fe y Alegría".(mimeo). Centro de Investigaciones Culturales y Educativas, Caracas.
- Jiménez, E., M. E. Lockheed y V. Paqueo. (1991). "The relative efficiency of private and public schools in developing countries". *The World Bank Research Observer*. Vol. 6, July 1991.
- Levin, H.M. y M. E. Lockheed. (1993). *Effective schools in developing countries*. The Falmer Press, Londres.
- Milgrom, P. y J. Roberts. (1993). *Economics, organization and management*. Prentice Hall, New Jersey.
- Tirole, J. 1994. The economic organization of government. (mimeo). AID. Washington, D.C. Mimeo.
- World Bank. 1991. *Venezuela Poverty Study: from generalized subsidies to targeted programs*. World Bank, Washington, D.C.