

EL CHEQUE ESCOLAR PARA ELEGIR EN LIBERTAD LA EDUCACIÓN DE NUESTROS HIJOS

La experiencia sueca

1. - ORIGEN DEL CHEQUE ESCOLAR

El pasado mes de noviembre se produjo el triste fallecimiento de uno de los más grandes economistas liberales, Milton Friedman. Los trabajos científicos que le hicieron merecedor del Premio Nobel de Economía en 1976 estaban centrados en el papel de la política monetaria como instrumento estabilizador de la economía.

Sin embargo, su aportación fue tan prolífica que también es recordado como uno de los mayores defensores de los precios y el mercado como mecanismos adecuados para solucionar los más graves problemas económicos de las sociedades occidentales. Dado su papel de firme defensor de la libertad en lo económico no es extraño que a él debamos la primera propuesta, en 1955, de creación de un sistema de cheques escolares, cuya finalidad no era otra que la de trasladar el poder de elección de centros escolares desde la Administración hasta los padres de los niños escolarizados.

Valentín Bote Álvarez-Carrasco es profesor de Teoría Económica de la Universidad Autónoma de Madrid y profesor-investigador del Instituto de Empresa.

De acuerdo con la propuesta de Friedman, el Estado debía entregar dicho cheque a las familias con menos recursos, de modo que éstas pudiesen emplearlo en el pago del colegio privado que ellas mismas eligiesen. A continuación, el Estado rescataba los cheques, que cambiaba por dinero, lo que permitía que las escuelas se financiaran. De este modo el Estado garantizaba el pago de la educación a las familias, y éstas podían elegir libremente la educación que querían proporcionar a sus hijos. Además, los colegios entraban en competencia por recibir el favor de los padres, y se esforzaban por ofrecer una mejor oferta educativa, lo que redundaba, en última instancia, en una mayor calidad de los centros y en una mejor formación de los alumnos.

La propuesta de Friedman tardó un tiempo en ser llevada a la práctica, pero en la actualidad contamos con numerosos ejemplos por todo el mundo de su aplicación. El caso más ilustrativo es, quizá, el de Suecia, donde el modelo del cheque escolar fue implantado por un gobierno liberal-conservador en 1992. La aplicación fue generalizada en todo el territorio y afectó a todos los estudiantes de primaria y secundaria del país. Desde ese momento Suecia se ha convertido en uno de los países occidentales en los que los padres cuentan con la mayor libertad posible para elegir libremente el colegio de sus hijos. Otras experiencias se han desarrollado en Holanda, Dinamarca, Chile o Nueva Zelanda, así como en varios Estados y ciudades de los Estados Unidos (Milwaukee, Nueva York, Cleveland, Maine o Vermont).

2. - LA EXPERIENCIA SUECA

En Suecia había muy pocas escuelas privadas antes de la reforma del sistema escolar de 1992. Algunas de ellas se financiaban de forma privada, mientras que otras recibían recursos públicos, aunque siempre era necesaria una decisión del gobierno para la obtención de financiación pública. La elección de escuela por parte de los padres estaba muy limitada por las normas impuestas por las autoridades municipales. El funcionamiento de los colegios era responsabilidad del gobierno municipal, aunque existía una estricta reglamentación nacional. En cuanto a los profesores, éstos eran

empleados del gobierno nacional, aunque sus sueldos los pagaban los gobiernos municipales.

La reforma del gobierno liberal

Frente a este modelo, heredado del pasado socialdemócrata, el gobierno liberal-conservador de Carl Bildt impulsó a principios de los años noventa una reforma total del sistema educativo, en la que la libertad de elección de centros escolares tenía un papel protagonista. El cambio de modelo se instrumentó a través de dos reformas legislativas.

La primera de ellas, llevada a cabo en 1991, tenía como objetivo descentralizar el modelo educativo, ya que transfirió gran parte de la responsabilidad educativa del gobierno nacional a los gobiernos municipales. Los profesores pasaron a ser empleados municipales, y el gobierno central, en vez de pagar sus sueldos, proveía de recursos a los municipios de acuerdo con sus respectivas características demográficas y socioeconómicas. Los gobiernos municipales, además, recibieron más autoridad sobre el sistema escolar. En el plano nacional, el otrora poderoso *National Board of Education* fue reemplazado por la *National Agency for Education*, cuya finalidad era fijar los objetivos del sistema escolar, pero no especificar cómo alcanzarlos, responsabilidad que desde ese momento recaía en las autoridades municipales.

La segunda transformación legislativa, que implantó de forma efectiva el modelo de libertad escolar en Suecia, entró en vigor en julio de 1992 para la enseñanza obligatoria (*grundskolan*), equivalente a la educación primaria española, y para la primera fase de la secundaria (dos años más tarde se aplicó a la educación secundaria superior, *gymnasium*). La gran novedad consistía en que las escuelas independientes (privadas) obtenían el derecho a recibir fondos públicos de las autoridades municipales en las mismas condiciones que las escuelas municipales.

Esta transformación no tenía efecto en el presupuesto nacional, ni un impacto inmediato en los presupuestos de los gobiernos municipales. La ley, de hecho, no tenía como implicación directa el establecimiento de nuevas escuelas privadas.

La transformación fundamental consistía en la transferencia del poder de asignación de recursos desde los políticos municipales hacia los padres, mediante el establecimiento de un sistema de cheques escolares. Los padres se convertían en los titulares del derecho a elegir libremente el centro en el que escolarizar a sus hijos, de entre todas las escuelas municipales y privadas.

Las escuelas, tanto públicas como privadas, debían funcionar de acuerdo con el currículo nacional y no podían establecerse normas discriminatorias en la admisión de alumnos. Además, las escuelas privadas no tenían permitido establecer una tarifa adicional a sus alumnos.

En este nuevo modelo, las distintas comunidades religiosas obtuvieron el permiso para gestionar escuelas con las mismas condiciones que una empresa privada u otro tipo de organización.

A su vez, la *National Agency for Education* disponía de capacidad para filtrar las solicitudes de apertura de nuevos centros privados, y aunque fueron pocas las solicitudes rechazadas, en el año 2000, por ejemplo, dos solicitudes fueron paralizadas por la Agencia con el argumento de que podrían causar consecuencias negativas para el sistema escolar en los municipios afectados.

Finalmente, resulta importante destacar el papel asignado a la iniciativa privada. Un elemento distintivo del modelo sueco es la ausencia de limitaciones formales a la apertura de escuelas por parte de empresas privadas que persiguen un ánimo de lucro. La consecuencia inmediata es que el 52 por 100 de las escuelas no municipales responden a este modelo empresarial.

Intereses enfrentados en la reforma

Partidos políticos. La reforma del sistema educativo sueco se aprobó con el apoyo del gobierno liberal-conservador y con el voto en contra de los socialdemócratas y de los antiguos comunistas. Sin embargo, cuando los socialdemócratas volvieron al poder en 1994 no modificaron el nuevo

sistema, dado el satisfactorio funcionamiento que estaba demostrando. Sólo los ex comunistas (con una representatividad aproximada de un 10 por ciento del electorado) siguieron demostrando una oposición cerrada al sistema de libertad de elección escolar por parte de los padres y a la recepción de fondos públicos en los centros privados.

Sindicatos y profesores. En el caso sueco los sindicatos de profesores no sólo no se opusieron a la introducción del cheque escolar, sino que los dos principales sindicatos de profesores apoyaron la reforma. Una de las razones para justificar dicho apoyo pudo ser el que los profesores que ya trabajaban en los centros privados antes de la reforma mostraban un nivel de satisfacción mayor por su situación laboral que los profesores de centros públicos. En una encuesta realizada se puso de manifiesto que la mitad de los profesores consideraban que el ritmo de trabajo era superior en los centros privados, pero el 70 por ciento afirmaba que las condiciones de trabajo eran mejores en dichos centros. Sólo uno de cada veinte profesores encuestados declaró que las condiciones de trabajo eran mejores en centros públicos. Además, los profesores tenían la percepción de que en los centros privados se tenían más en cuenta sus iniciativas personales y existía una relación más positiva entre maestros y padres de alumnos.

Es interesante destacar que la percepción de los empleados suecos de que un movimiento hacia el sector privado mejora sus condiciones laborales no es algo exclusivo del ámbito educativo. También se ha constatado en otras áreas, como el mantenimiento y limpieza de vías públicas y en los casos de privatización de hospitales públicos.

Sin embargo, este comportamiento de los sindicatos suecos constituye una excepción. Las experiencias norteamericanas con el cheque escolar, por ejemplo, han contado con la oposición cerrada de los sindicatos de profesores, que han utilizado su importante influencia como grupos de presión para evitar que estas iniciativas salgan adelante, logrando, en varios casos, la paralización de las mismas. Así sucedió, por ejemplo, en California en 1993, mientras que la iniciativa fue aprobada en Milwaukee debido a su orientación específica hacia familias de bajos niveles de renta.

Resistencias a la implantación de la opción de libertad escolar

Un argumento frecuentemente utilizado, tanto en Suecia como en otros países, para oponerse al modelo de libertad de elección escolar, es el de la inexorable degradación de la escuela pública al entrar en competencia con los centros privados, ya que los mejores alumnos y profesores se concentrarían en éstos, abandonando progresivamente los primeros. Sin embargo, diversos estudios empíricos han evaluado esta cuestión, no sólo en Suecia. Los resultados ponen de manifiesto que, con carácter general, la mayor competencia suele redundar en efectos positivos para los centros públicos, al mejorar la calidad y la eficiencia en los mismos. En una evaluación¹ realizada en los centros públicos suecos en 2001 no se encontraron argumentos de ningún tipo para justificar la degradación. Más bien al contrario, se comprobó que la competencia entre colegios había forzado a los centros públicos a gestionar mejor sus recursos y a mejorar la calidad de la educación. De hecho, el estudio puso de manifiesto que cuanto mayor era la proporción de alumnos en centros privados en un determinado municipio, más elevadas eran las puntuaciones alcanzadas por los alumnos de centros públicos.

Otro argumento carente de justificación y utilizado para criticar reformas como la sueca se sustenta en la idea de que un sistema como el descrito implica utilizar impuestos para financiar los colegios privados de los hijos de las familias acomodadas. La evidencia sueca indica que las familias de ingresos elevados no hacen un uso más intensivo de los centros privados. De hecho, los estudios realizados apuntan a que con la opción de libertad escolar se ha dado la posibilidad de elegir escuelas privadas a grupos de población que antes no podían plantearse esta alternativa, reservada a unos pocos. La experiencia sueca, en la que el recurso a centros privados es muy elevado en zonas deprimidas, desmiente este argumento.

El sistema de cheque escolar también ha sido cuestionado en el ámbito concreto de los alumnos con requerimientos especiales (alumnos de inte-

¹ *Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna*, Departementsserien 2001: 12, disponible en <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/3828>

gración, en la terminología española), en el sentido de que los centros podrían discriminar el acceso de estos alumnos. Sin embargo, la distribución de alumnos en los centros educativos suecos en la actualidad no arroja evidencia que apoye este argumento.

3. - EFECTOS DEL IMPULSO LIBERALIZADOR

Incremento de escuelas privadas...

Un primer efecto derivado del impulso liberalizador en materia educativa en Suecia fue el fuerte incremento en el número de escuelas privadas. El número de centros independientes se multiplicó por cinco y el número de alumnos educados en este tipo de escuelas se cuadruplicó en los diez años siguientes a la reforma.

El proceso ha continuado en los últimos años, ya que ha seguido registrándose un gran número de solicitudes de apertura de centros independientes. Aun así, la proporción de alumnos que recibe su formación en este tipo de centros todavía es relativamente reducida, aproximadamente un 6 por ciento. Sin embargo, el número es suficientemente elevado como para poder realizar estimaciones consistentes de los resultados alcanzados por el sistema de cheque escolar.

...con especial incidencia en zonas rurales y deprimidas

Un fenómeno a destacar es que el desarrollo de las escuelas independientes en Suecia no fue un fenómeno puramente urbano. Tres de los municipios con mayor proporción de alumnos en escuelas privadas, superior al 10 por ciento, se localizan en el Condado de Norrbotten, con una población rural y dispersa situada más al norte del círculo polar ártico.

Otro hecho muy relevante es que las escuelas independientes se han expandido muy rápidamente en algunas áreas poco privilegiadas desde un punto de vista económico: municipios con gran proporción de población inmigrante o con elevados niveles de desempleo. Por ejemplo, el munic-

pio de Botkyrka, el de mayor proporción de inmigrantes en la región de Estocolmo y con altos niveles de paro y problemas sociales, es el sexto en el *ranking* de estudiantes en centros independientes, con una proporción superior al 13 por ciento. Este ejemplo demuestra que en las zonas deprimidas la libertad de elección ha dado a los padres una valiosa herramienta para tratar de mejorar la situación futura de sus hijos.

No es extraño que la opción de libertad escolar haya sido vista en los lugares en los que se ha implantado como una forma de evitar la formación de guetos. Experiencias norteamericanas, como las de Milwaukee, han sido muy claras a este respecto.

Mejoras de eficiencia en los centros públicos

La ausencia de competencia suele ser la causa de la aparición de ineficiencias en las organizaciones, por errores de organización que no son corregidos. En Suecia, tras la adopción de la reforma liberalizadora en educación, las ineficiencias en las escuelas públicas resultaron más evidentes, ya que se podían establecer comparaciones con las nuevas escuelas independientes. Esta comparación permitió desarrollar mejoras para corregir dichas ineficiencias y mejorar la calidad media de la educación proporcionada.

Ahorro de costes de administración

Las mejoras de eficiencia están ligadas, en muchos casos, a la reducción en los costes de administración de los centros. Se trata de una adaptación necesaria, por el entorno de creciente competencia.

El ahorro en los costes de administración fruto de estructuras y funcionamientos más racionales y eficientes de los centros educativos, tanto públicos como privados, se ha detectado no sólo en Suecia, sino en prácticamente todas las experiencias de implantación de cheques escolares. Así lo han determinado los estudios que se han realizado en torno a la experiencia en Suecia o Milwaukee, pero también en otros casos, como el de Nueva Zelanda, donde los gastos burocráticos concentraban el 70 por

ciento de los presupuestos de las escuelas en 1985, fecha de implantación del cheque escolar, mientras que en la actualidad es sólo un tercio de los costes totales.

Mejoras de calidad de los centros públicos

El argumento de la inexorable degradación de los centros públicos al establecerse la libertad de elección ha sido evaluado en varios estudios internacionales. El riesgo latente es que la calidad de la educación en algunas escuelas (no necesariamente todas públicas) pueda verse deteriorado si los mejores alumnos deciden marcharse a las escuelas más competitivas. Del mismo modo, los profesores pueden elegir las escuelas que ofrezcan mejores condiciones laborales.

Estos riesgos existen; sin embargo, ningún estudio internacional ha encontrado que éste sea un efecto permanente de la introducción de mayor competencia. De hecho, numerosos estudios han determinado que los efectos positivos en los centros públicos derivados de la competencia superan los efectos negativos.

En el caso sueco, por ejemplo, un experimento llevado a cabo con 28.000 alumnos de noveno grado de escuelas públicas e independientes, a través de sus resultados en los exámenes obligatorios de matemáticas, inglés y sueco, puso de manifiesto que en ningún caso podía afirmarse que la mayor competencia hubiera supuesto un efecto dañino en la calidad de los centros públicos. De hecho, como ya hemos indicado, la calidad de los centros públicos era superior en aquellos municipios con mayor proporción de alumnos en centros privados, lo que es indicativo del esfuerzo de los centros públicos en un entorno de mayor competencia.

Mayor implicación de los padres en la educación de sus hijos

La adopción de un modelo que aumenta la libertad de elección de centro educativo eleva la responsabilidad de los padres en la educación de sus hijos, lo que les lleva a implicarse más en dicho proceso. El ejemplo más evidente se ha encontrado en las zonas deprimidas que se han beneficiado

de este tipo de programas, en las que la implicación de los padres, manifestada en una mayor elección de centros privados, ha sido patente.

Por otra parte, y tomando el ejemplo holandés, se estima que el 86 por ciento de los padres eligen la escuela que desean para sus hijos. Y una gran proporción de los mismos, superior a los dos tercios, toman su decisión en función del sistema pedagógico de las escuelas. Es decir, los padres quieren influir, a través de su elección, en los programas educativos de los centros de enseñanza.

Mayor integración social y racial

La adopción de la opción de libertad escolar en Suecia no generó, de acuerdo con los estudios realizados, mayores niveles de segregación social o racial, sino más bien al contrario. Este resultado es coherente con el producido en Estados Unidos, donde experiencias como las de Milwaukee, Cleveland, Maine o Vermont han demostrado que la mayor libertad escolar ha traído consigo mayor integración racial en las escuelas afectadas. Simultáneamente, se ha podido comprobar que los valores cívicos de los alumnos han mejorado.

Y, por último, mejoras en el rendimiento escolar de los alumnos

Al igual que en el caso sueco, la evaluación de la experiencia en Milwaukee puso de manifiesto que, después de tres años de entrada en vigor del programa de cheque escolar, el rendimiento de los alumnos involucrados en el mismo, en el área de matemáticas, había mejorado un 10,7 por ciento. Un resultado del estudio realizado indicó que los alumnos a los que se había dado la posibilidad de elegir escuela alcanzaban un rendimiento más alto que los alumnos en el grupo de control, con independencia de si recibían su formación en un centro público o privado.

En última instancia, estos resultados sugieren que las familias a las que se les dio la posibilidad de elegir adoptaron la opción que mejor se adaptaba a las necesidades de sus hijos.

4. - ¿TIENE SENTIDO HABLAR DE LA OPCIÓN DE LIBERTAD ESCOLAR EN ESPAÑA?

¿Cuál es el sentido de permitir elegir, incluso a las personas con pocos recursos, el centro escolar de sus hijos? La clave está en que los centros de iniciativa privada han demostrado tener más demanda que los centros públicos, son más baratos para el contribuyente y en promedio ofrecen una mejor calidad de la enseñanza. Sirva como ejemplo el caso de Madrid, donde la Consejería de Educación ha estimado que una plaza en un centro concertado cuesta al contribuyente 2.650 euros/año mientras que una plaza en un centro público asciende a 3.600 euros/año. Y la diferencia es muy superior en otras comunidades.

En España la aplicación de este tipo de propuestas se encuentra todavía en un estado experimental. Existen experiencias, muy limitadas en cuanto a su alcance e importe económico, en las ayudas que distintos ayuntamientos o comunidades (Ayuntamiento de Valencia, o el de Albacete en su día, y la Comunidad de Madrid) prestan para la escolarización preescolar o infantil. Una restricción importante de estos programas es que discriminan a aquellos padres que deciden cuidar ellos mismos de sus hijos en la etapa infantil u optan por modelos distintos a la guardería.

Para finalizar, una reflexión. La aplicación generalizada en España de una propuesta de este tipo podría generar unos resultados positivos similares a los que se han alcanzado en los ejemplos mencionados, pero con una ventaja añadida: la educación, especialmente en Comunidades con gobiernos nacionalistas, está cada vez más condicionada por la propaganda política. Si los padres recuperan poder de decisión, la incidencia del adoctrinamiento en las escuelas será menos grave. Este efecto positivo está en cierta medida relacionado con el origen del sistema de cheque escolar en Holanda, en 1917, donde se buscaba ofrecer la posibilidad de elegir libremente el centro escolar de acuerdo con principios ideológicos, aunque en dicho caso eran valores fundamentalmente religiosos.

BIBLIOGRAFÍA

BERGSTRÖM, F. y SANDSTRÖM, M. (2002)

"School Choice Works! The Case of Sweden", Milton & Rose Friedman Foundation Educational Choice Paper, vol. 1, issue 1.

FRASER, C. (2003)

"The Public School Market in The Netherlands", *Frontier Centre for Public Policy*. Background Brief Analysis n° 016.

HOXBY, C. M. (1994)

"Do Private Schools Provide Competition For Public Schools?", NBER Working Paper, No. 4978.

HOXBY, C. M. (2000)

"Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?", *American Economic Review*, 90(5).

HSIEH, C.-T. y URQUIOLA, M. (2003)

"When schools compete, how do the compete? An assessment of Chile's

nationwide school voucher program", NBER Working Paper N°10008.

KRUEGER, A. B. y ZHU, P. (2002)

"Another Look at the New York City School Voucher Experiment", Princeton University IR Section Working Paper No. 470.

PATRINOS, H. A. (2002)

"Private Education Provision and Public Finance. The Netherlands as a Possible Model", *National Center for the Study of Privatization in Education* Occasional Paper No. 59, Columbia University.

ROUSE, C. E. (1998)

"Private School Vouchers and Student Achievement: an Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program", *Quarterly Journal of Economics*, 113(2)

TIGER, K. (2005)

"Sweden's School Voucher Program", *Frontier Centre for Public Policy*. Background Brief Analysis n° 034.