

La libertad de elección en educación, ¿finalidad o instrumento de las reformas educativas?

Patricia VILLAMOR MANERO
Universidad Complutense de Madrid

Recibido: enero 2007
Aceptado: marzo 2007

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la relación entre utilizar las políticas de elección como instrumento o como objetivo de las reformas educativas y el éxito en la creación de diversidad en la oferta educativa. La diversidad es el factor de los programas de elección más relevante desde el punto de vista educativo. Para analizar estas relaciones, se estudian los casos de Canadá, Chile y Nueva Zelanda y sus implicaciones en la estructura, autonomía y gestión de sus sistemas educativos. Esta muestra internacional intenta ser representativa de las distintas circunstancias y motivaciones que han conducido a impulsar la libertad de elección en educación con objetivos y metodologías muy diferentes.

Palabras clave: Libertad de elección, Reformas educativas, Bonos escolares, Política de la Educación

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the relationships between school choice as an instrument or as an objective of the educational reforms and their success in the creation of diversity in the educational system. The diversity is the most important factor in the school choice. In order to analyze these relationships, the cases of Canada, Chile and New Zealand, and its implications in the structure, autonomy, and management of their educative systems, will be studied. This international approach tries to be representative enough of the different contexts that have lead to promote the school choice in education with very different objectives and methodologies.

Key Words: School Choice, Voucher, Politics of Education, Educational Change

En el momento en que el movimiento de libertad de elección empezó a cobrar fuerza, fundamentalmente en los Estados Unidos durante los años 60 y 70, sus ideólogos argumentaban que cualquier reforma debía ampliar las opciones de los estudiantes, permitiéndoles elegir escuelas diferentes a las que les correspondían por su lugar de residencia. La elección era considerada un objetivo en sí misma, aunque bien es cierto que en la mayoría de los programas desarrollados en esas décadas se persiguió, por decirlo con un término quizá no del todo apropiado, pero con todo

bastante elocuente, la “desegregación racial” de las escuelas atendiendo a las sentencias de los tribunales que obligaban a las autoridades locales a invertir dinero en este objetivo.

En décadas posteriores este movimiento, seguramente con más apoyo económico y social que educativo, sufrió grandes cambios y sus aplicaciones internacionales se han ido basando en motivaciones muy distintas. Por un lado, la excelencia ha sustituido a la equidad como objetivo de las reformas de la enseñanza (Petrovich, 2005, p. 4) y, por otro, la elección ha comenzado a utilizarse como propulsora de estas reformas. En realidad, a pesar de lo que se defendió en un primer momento, el éxito de estas políticas no depende fundamentalmente de si se han utilizado como instrumento o como objetivo de las reformas educativas, sino de su coherencia con los objetivos programados y su vinculación con el contexto en que se desarrollan (Scott, 2005, p. 147). De hecho, utilizar la elección como objetivo de una reforma supone, desde un enfoque de mercado, prestar atención únicamente a la demanda, olvidando por completo la dimensión de la oferta que, desde el punto de vista educativo, parece primordial.

Hay una diferencia básica entre optar por la elección como instrumento (procedimentalmente) o como propósito de una reforma (teleológicamente). Decidida instrumentalmente, la libertad de elección puede estar al servicio de una amplia gama de propósitos, con independencia de la orientación política gubernamental en un momento dado. Diferentes opciones políticas podrán hacer uso de los mismos programas de libertad de elección cuando ésta es decidida procedimentalmente. En este sentido, consideramos que es posible superar la tradicional vinculación que se haya podido establecer entre los programas de elección y un sector político liberal-conservador. Por su parte, los objetivos a los que pueden servir las reformas basadas en la elección son muy variados (favorecer la igualdad de oportunidades, la equidad, la competencia entre centros o la innovación, entre otros), pero el elemento que de algún modo posibilita (si bien no garantiza en todos sus extremos) la posibilidad de elección y el éxito de la reforma es la *diversidad* desde dos vertientes: la de la oferta educativa y la de los alumnos admitidos en las escuelas.

El análisis de la relaciones entre elección como propósito o instrumento de la reforma, objetivo al que sirve y diversidad alcanzada en el sistema, no ha sido considerado en otras investigaciones, las cuales se han centrado más en los resultados del rendimiento académico de los alumnos o en la amplitud de la elección permitida (centros privados, públicos o religiosos). Una buena estrategia metodológica para iluminar el debate sobre la toma de decisiones pedagógicas en materia de política educativa acerca de esta controvertida materia de la libertad de elección, es proceder a un análisis crítico comparativo entre diversos países que, en unos casos, han optado por el uso instrumental de la elección y en otros como propósito.

En este sentido, el objetivo de este artículo es mostrar una breve síntesis de una investigación más amplia sobre las políticas y programas de libertad de elección

implantadas en distintos países para atisbar sus implicaciones pedagógicas en la estructura, autonomía y gestión de sus sistemas educativos. Presentamos aquí las conclusiones sobre la situación de Canadá, Chile y Nueva Zelanda, una muestra internacional suficientemente representativa de las distintas circunstancias y motivaciones que han conducido a los países a impulsar la libertad de elección en educación.

Aunque la elección de estos tres países puede resultar sorprendente a primera vista, sin embargo todos ellos han desarrollado programas de elección con objetivos y metodologías muy diferentes, lo que ayuda a una adecuada interpretación de sus logros. Canadá no se ha comprometido desde el estado federal con el desarrollo de programas de libertad de elección. Sin embargo, su estudio es muy interesante porque, por un lado, su sistema educativo ha debido hacer frente a una gran pluralidad religiosa, étnica y lingüística de su sociedad, logrando índices muy altos de rendimiento escolar, incluso entre su población inmigrante, y ofertando una gran diversidad de opciones educativas y, por otro, este desarrollo ha sido posible gracias a su organización descentralizada que permite que cada provincia adapte mejor su estructura escolar a la población a la que atiende. Por su parte, Chile comenzó una reforma educativa durante el período dictatorial que fue posteriormente apoyada y ampliada por el gobierno elegido democráticamente. En 1981 llevó a cabo un programa nacional de bonos escolares que incluía la educación privada como una opción financiada públicamente. En pocos años, se consiguió pasar de un sistema centralizado con mucha oferta privada con altas tasas de enseñanza, a uno descentralizado, donde la oferta educativa incluye ahora centros religiosos privados. Por último, Nueva Zelanda ha experimentado en la última década una reforma que ha supuesto un cambio desde una política educativa centralista a un enfoque de mercado. Esta reforma puede servir para orientar futuros cambios en los sistemas y para pronosticar sus efectos.

Algunos autores han publicado en español varias revisiones de las políticas de elección en el ámbito de la Unión Europea¹ y de Estados Unidos². Sin embargo, no se está dedicando mucha atención a las posibilidades y retos que las reformas basadas en la libertad de elección como instrumento de cambio pueden aportar a la mejora de los sistemas educativos.

Para facilitar las comparaciones, el análisis se centra en tres aspectos fundamentales de la elección en los contextos educativos: a) la estructura del sistema escolar (repasando muy brevemente la legislación que reconoce sus derechos y libertades básicas, los tipos de centros y proveedores educativos); b) la autonomía y financiación de los diferentes centros educativos (estos dos factores se presentan juntos porque están íntimamente relacionados, ya que la cantidad de financiación suele deter-

¹ Ver por ejemplo, Llorent Bedmar, V. (1998). La elección de centro escolar en la Unión Europea. *Bordón*, 50(3), 263-76 y Llorent Bedmar, V. (2004). Libre elección de educación obligatoria en el ámbito de la Unión Europea: el cheque escolar y la escuela en casa. *Revista de Educación*, 335, 247-271.

² Ver por ejemplo, Duru-Bellat, M. (2004). Debates y prácticas en materia de elección de centros escolares en los países europeos y los Estados Unidos. *Revista de Educación*, 333, 41-58.

minar la amplitud de la autonomía permitida a cada institución escolar); y c) la atención específica a la libertad de elección y los programas concretos que se han desarrollado en cada sistema.

Canadá: Un ejemplo de libertad de elección desde la descentralización

Estructura del sistema escolar

La organización de la educación en Canadá se basa en un sistema federal donde la situación educativa difiere entre las provincias debido, entre otras cosas, a las circunstancias bajo las cuales cada una de ellas entró a formar parte de Canadá. La Constitución de la fundación de la Confederación Canadiense de 1867 (*Constitution Act, 1867*) establece, en su artículo 93, que todas las leyes relativas a la educación son responsabilidad exclusiva de las provincias.

De modo general, existen las siguientes categorías de escuelas en Canadá: 1. Escuelas gubernamentales confesionalmente neutrales; 2. Escuelas gubernamentales religiosas; 3. Escuelas independientes (incluyendo escuelas religiosas en algunas provincias) con financiación pública; 4. Escuelas independientes sin financiación pública; 5. Escuelas con contrato³ (*Charter Schools*) (por ahora sólo autorizadas en la provincia de Alberta).

Una de las particularidades provinciales más relevantes, relacionada con la diversidad de la oferta educativa, se encuentra en la provincia de *Quebec*, donde en la actualidad hay dos sistemas educativos paralelos: uno que desarrolla su educación en francés y otro que lo hace en inglés.

Financiación y Autonomía

Robson y Hepburn (2002, pp. 16-17) distinguen cuatro modelos distintos de financiación de la elección en Canadá:

- a) Subvención a las escuelas independientes, que equivale a una fracción de la cantidad concedida por alumno a las escuelas públicas

En la Columbia Británica, Alberta, Manitoba y Quebec, la cantidad otorgada a los centros privados equivale a una fracción de la cantidad concedida por alumno a

³ *Charter school* ha sido traducido como “escuela con contrato” por Pini y Anderson (1999). En algunas ocasiones, encontramos el término traducido por “escuela estatutaria”. En lo sucesivo, para referirme a este tipo de centros, utilizaré indistintamente las expresiones “escuela *charter*” o “escuela con contrato”.

las escuelas públicas. La financiación no suele cubrir el total de los costes del centro privado. En general, estos centros tienen libertad para cobrar tasas escolares a los padres y no suelen recibir ayudas estatales para transporte o costes de mantenimiento, aunque en Manitoba pueden optar a recibir subvenciones para estos conceptos en las mismas condiciones que los públicos. Sólo si admiten alumnos con necesidades educativas especiales, las escuelas privadas reciben una cantidad parecida a la proporcionada a las escuelas públicas en circunstancias similares. Las provincias canadienses que financian escuelas independientes exigen determinadas condiciones financieras y de funcionamiento, en relación principalmente con el currículum de la provincia y la participación en la evaluación. Las escuelas que eligen no cumplir estos requisitos pueden trabajar sin financiación provincial. Hay una amplia variación en la cantidad de regulaciones impuestas por cada una de las provincias. En el caso de la Columbia Británica, las escuelas privadas son clasificadas en categorías que determinan el nivel de financiación del centro. Las pertenecientes a la primera categoría deben seguir el currículum provincial y emplear docentes certificados a través del *British Columbia College of Teacher* o la oficina de inspección de las escuelas independientes. Su subvención depende de si los costes de funcionamiento por alumno están por encima o por debajo de los del distrito. En la última categoría ni siquiera están obligados a contratar docentes certificados o cumplir los requisitos provinciales del programa.

b) Escuelas religiosas completamente financiadas

Este modelo se aplica en Alberta, Saskatchewan y Ontario y equipara a las escuelas públicas con las privadas religiosas. En estas provincias las escuelas religiosas separadas (católicas en estas provincias) reciben completa financiación mediante los impuestos locales de propiedad y la ayuda de los gobiernos provinciales, y se encuentran bajo la dirección de consejos escolares elegidos entre los miembros de la comunidad religiosa sustentadora de estas escuelas.

c) Deducción de impuestos

Esta forma de financiación de centros privados sólo está disponible en la provincia de Ontario, donde en el año 2001 se aprobó la desgravación de impuestos para los padres que matriculaban a sus hijos en escuelas privadas. De este modo, la subvención gubernamental se dirige directamente a las familias que previamente han pagado las tasas escolares de los centros privados de enseñanza. Inicialmente, en el año 2001, se pudo reembolsar el 10% del coste medio por alumno, con un máximo de 700\$ canadienses. Está previsto que el reembolso vaya creciendo hasta el 50%, con un máximo de 3.500\$ canadienses por alumno.

d) Financiación para enseñar a los hijos en casa

Sólo Alberta financia este modelo de enseñanza, permitiendo a los padres utilizar el dinero para sufragar cualquier gasto en relación con la enseñanza. Alberta, Columbia Británica y Saskatchewan también otorgan dinero a los consejos escolares o escuelas independientes que registran estudiantes escolarizados en su propia casa.

Libertad de elección de centro

Los factores históricos y motivacionales que han conducido a la diversidad de la oferta educativa en Canadá son muy variados. Glenn y De Groof (2001, p. 15) identifican como principales motivos de cambio los religiosos, los lingüísticos y, en algunos casos, los criterios pedagógicos. Estos mismos autores afirman que a pesar del fuerte desarrollo de escuelas alternativas seculares, la identidad religiosa y la orientación ideológica siguen siendo las principales estimulaciones para el mantenimiento de escuelas privadas.

La elección en Canadá se ha desarrollado fundamentalmente a través de la financiación de los centros privados (únicamente permitida en las provincias de Alberta, British Columbia, Manitoba y Quebec), de la integración en el sistema público de algunas escuelas confesionales y de la creación de centros que desarrollan su educación en una lengua distinta a la prioritaria de la provincia (en francés o en inglés). Hay algunas provincias que han implantado algunos programas más específicos para favorecer la libertad de elección. Alberta, seguramente la más comprometida con alcanzar un gran cantidad de diversidad de la oferta educativa dentro y fuera del sistema público, ha aprobado recientemente la legislación que permite crear escuelas con contrato, aunque tiene limitado su número máximo en 15 centros. En el año 2002 funcionaban 10 escuelas *charter* en la provincia (Robson y Hepburn, 2002, p. 13) y dos años más tarde sólo se habían creado dos escuelas más. Este tipo de centros no ha levantado la expectación que se esperaba. Por su parte, Ontario puso en marcha en el año 2002 un sistema de deducción de impuestos por el pago de enseñanza privada. Con esta reforma, derogada por el nuevo gobierno entrante en el año 2003, esta provincia apostó por uno de los métodos de impulso de la libertad de elección que considera a los padres como los consumidores de los servicios escolares.

La Carta de Derechos y Libertades Canadiense (1982) reconoce la posibilidad legal de los padres de educar a su hijo en casa sin obligación de escolarizarle, de acuerdo a sus creencias personales. Este derecho queda reconocido también en la legislación de cada provincia, ya sea como una excepción a la escolarización obligatoria en el sistema público o como un modo de enseñanza alternativo.

Los criterios de admisión están limitados por la propia Carta de Derechos y Libertades de 1982, que prohíbe la discriminación de cualquier tipo en la aceptación de alumnos en las escuelas. En relación con estos criterios, la mayoría de los distritos escolares han eliminado las restricciones de las áreas de admisión de los centros públicos, o al menos la obligación de los alumnos de acudir a su escuela local.

En el caso canadiense, la elección no ha sido la finalidad de las reformas y cambios estructurales de las diferentes provincias sino que su objetivo ha sido aumentar el número de opciones dentro del sector público (también en el privado en algunas ocasiones) debido fundamentalmente a la necesidad de adaptarse a la diversidad de la sociedad. La variedad de opciones, sin embargo, no se ha extendido más allá del carácter religioso o lingüístico de los centros, exceptuando los casos de grandes ciudades de Alberta, como Calgary o Edmonton, donde las posibilidades de la elección se han aprovechado para favorecer la innovación y la creación de escuelas de muy distinto tipo.

Chile: Un ejemplo de libertad de elección de centros privados, públicos y religiosos

Estructura del sistema escolar

La Constitución Política de Chile, aprobada el 11 de septiembre de 1980 y reformada en noviembre de 1991, asegura a todas las personas el derecho a la educación y establece la libertad de enseñanza como principio rector de la organización educativa. Esta Constitución reconoce a los padres de familia el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos, pero obliga al Estado a otorgar especial protección al ejercicio de este derecho y a financiar un sistema gratuito de educación básica y fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles.

En 1980 comenzaron un conjunto de reformas educativas bajo el régimen dictatorial. Durante el curso 94/95, ya con el régimen democrático, se retomaron y comenzó entonces una reestructuración del sistema de un modo más formal. Estas reformas de principios de los años ochenta pretendieron la introducción del sector privado en el público a través de subvenciones y una radical descentralización.

En el sistema educativo chileno podemos encontrar escuelas públicas y privadas. Dentro de este último sector existe una educación privada con "reconocimiento oficial" y subvencionada por el estado desde 1980, que se ajusta a las normas sobre el curriculum determinadas centralmente y que cumple unos requisitos legales mínimos.

Desde el punto de vista económico, la enseñanza privada está dividida en dos: la financiada por las familias y la que recibe apoyo financiero estatal. Esta última es denominada "educación privada subvencionada" y es gratuita para todos los estu-

diantes, aunque esta gratuidad es relativa desde 1993 cuando se implantó un nuevo sistema de “financiación compartida” entre el Estado y las familias para las escuelas privadas subvencionadas (Winkler y Rounds, 1996, p. 367).

En la nueva configuración del sistema educativo chileno, el 10% del alumnado acude a colegios privados, el 27% se matricula en establecimientos con financiación compartida y el 63% acude a escuelas municipales. En cuanto a los titulares de los centros privados, se distingue un subsector histórico religioso (26,2%) en el que predomina la iglesia católica, un grupo formado por instituciones sociales sin ánimo de lucro (5,2%) y otros centros (68,6%) con fines lucrativos (Almonacid, 2004, p. 190).

Autonomía y Financiación

Las reformas comenzadas en la dictadura pretendieron descentralizar las competencias educativas y desplazaron la titularidad de centros desde el Estado central a los municipios. El Estado evita, por tanto, la administración directa de los centros de enseñanza pero mantiene funciones normativas, evaluadoras, de supervisión y apoyo técnico, de financiación y control. Las competencias administrativas de la educación básica y media recaen en los municipios o en los propios centros privados.

Durante los primeros años se permitía a los centros evitar la adherencia obligatoria al currículum nacional (Carnoy, 1998, p. 317). Sin embargo, en 1990 se aprobó la nueva *Ley Orgánica Constitucional de Educación*, que reconocía la competencia de los centros educativos para llevar a cabo la elaboración y aplicación de su propia oferta curricular, pero el núcleo común (competencia del Ministerio de Educación) debería ser siempre respetado por las escuelas que ejerciesen su libertad y autonomía curricular.

Las principales fuentes de financiación de las escuelas privadas del sistema escolar son: el aporte estatal, la financiación compartida, los aportes municipales y los cobros que realizan los establecimientos particulares.

La principal aportación estatal es la subvención de la escolaridad que, desde 1980, rige para escuelas y liceos y que proporciona la misma financiación a las escuelas municipales que a las privadas acogidas a este sistema (Bernasconi, 2000, p. 1). En el año 2003, un 92% de los alumnos de la educación básica y media acudían a centros públicos municipales o privados con subvención estatal (Ministerio de Educación de Chile, 2003, p. 1). Esta subvención es considerada por algunos autores como un sistema de bono escolar de "fondos siguiendo al alumno" (Mizala y Romaguera, 2000).

La cantidad que reciben los centros es calculada en función del promedio de asistencia efectiva de los alumnos en cada trimestre y otras características de la escuela. La subvención es dada a cualquier escuela, pública o privada, que satisfaga los

requisitos mínimos de asistencia y seguridad. Las escuelas privadas reciben la misma cantidad que las municipales y, de este modo, se busca que las escuelas públicas y las privadas subvencionadas compitan por los fondos económicos por medio del número de alumnos que atraen. Pero la competencia no es del todo real. Por un lado, a pesar de la supuesta gratuidad de los centros privados subvencionados, algunas escuelas de este tipo cobran tasas a las familias, principalmente en áreas de clase media, y exigen uniformes escolares, gastos no demandados normalmente por las escuelas municipales. Por otro, son los municipios y no los propios centros públicos los que reciben y administran la subvención estatal. De hecho, las escuelas que consiguen no gastar el total de la financiación recibida, no se benefician de este ahorro, sino que estas cantidades suelen ser necesarias para cubrir los déficits de otras escuelas públicas del municipio. Por tanto, el personal de los centros estatales no comprueba el beneficio de atraer más alumnos ni el perjuicio de tener un número insuficiente y la población no tiene información verídica sobre el funcionamiento del sistema. También son los municipios y no las escuelas públicas quienes contratan al director y los profesores, a diferencia de los centros privados, donde el director (o uno de sus propietarios) es quien tiene completo control sobre el funcionamiento del centro.

En 1993 se autorizó a los establecimientos de educación particular subvencionada (de enseñanza básica y media) y a los liceos municipales a cobrar una cuota mensual a los padres. Este procedimiento se denominó “financiación compartida”. El acceso a esta modalidad es voluntario para los centros privados y la cantidad aportada por el Estado puede reducirse en función del pago familiar. En el año 1998 un 42% de los establecimientos privados subvencionados que matriculaban al 72% de los alumnos del sector se habían acogido a este sistema (Almonacid, 2004, p.170).

Tanto las escuelas públicas como las privadas (incluyendo las privadas subvencionadas) pueden recibir donaciones de las familias, las iglesias o empresas, aunque normalmente es una fuente menor de ingresos. En el sistema educativo chileno existe también un sector de educación privada que se financia sin ayuda estatal, sólo con el pago de matrícula de los usuarios y otros ingresos adicionales. En educación básica y media, estos centros acogen al 7% de los alumnos. El Estado contribuye económicamente también en otros aspectos del funcionamiento de los centros con programas a los que tienen igual acceso los centros municipales y los privados subvencionados.

Libertad de elección de centro

La libertad de elección de escuelas en Chile se ha apoyado, a imagen de otros sistemas educativos asentados en la competencia y el mercado, en el desarrollo de varios sistemas de evaluación. Se realiza periódicamente una prueba estandarizada de rendimiento. El test utilizado es conocido como Sistema de Medición de la Calidad de la

Educación (SIMCE) y evalúa a todos los alumnos de todos los centros del país en las materias de Matemáticas y Lengua, en cuarto y octavo curso en años alternos. La justificación de esta prueba es la necesidad de indicadores objetivos de los resultados para evaluar los centros. Además de éste, se han creado varios sistemas de evaluación.⁴

El modelo de financiación actual delega en los padres la decisión de elegir el centro educativo al que asistirán los alumnos. Cada estudiante puede ser aceptado en más de un centro y es entonces cuando debe decidir a qué escuela acudirá. Los alumnos chilenos pueden acudir a cualquier escuela municipal o privada subvencionada, sin ninguna restricción general en la admisión, ni siquiera su lugar de residencia. Aún así, de nuevo los centros no compiten en las mismas condiciones, ya que todas las escuelas privadas (subvencionadas o no) tienen completa libertad para aceptar o rechazar estudiantes y establecer sus propios procesos de selección, mientras que las escuelas municipales tienen la obligación de admitir a todos los estudiantes que soliciten el centro siempre que exista espacio disponible. En el sector subvencionado, el 28% de los centros utilizan tests académicos para decidir sobre la admisión de alumnos.

Nueva Zelanda: Un ejemplote libertad de elección apoyada en un enfoque de mercado

Estructura del sistema escolar

Nueva Zelanda ha atraído considerable atención sobre su política educativa a causa de su abrupto cambio hacia un enfoque de mercado, tanto en su política económica como en la educativa. En educación, se ha movido desde una estructura centralizada, con zonas de asignación obligatoria en determinados centros, a un sistema de competencia entre centros por lograr los recursos generados con la financiación establecida por alumno. A pesar de las grandes inversiones, la evaluación más importante llevada a cabo sobre su reforma⁵ ha encontrado resultados bastante negativos en cuanto a sus consecuencias segregadoras en las escuelas en función del origen socioeconómico de los alumnos.

Los tres pilares de la reforma fueron: la transformación de las escuelas administradas por el gobierno en escuelas dirigidas localmente y sin zonificación, la creación de una agencia gubernamental autónoma para evaluar a las escuelas y el establecimiento de un pequeño programa de bonos escolares para estudiantes de bajos ingresos.

⁴ Ver Gaurin, (1999), pp. 46 y ss.

⁵ En 1992 se inició el *Smithfield Project*, un estudio longitudinal sobre el impacto de las reformas en Nueva Zelanda. Los resultados de este estudio han sido publicados por sus investigadores principales en Hughes, D.; Lauder, H. y otros. (1999). *Trading in futures: why markets in education don't work?* Washington: Open University Press.

La enseñanza primaria mantiene un carácter laico y libre establecido por la *Education Act 1877*, frente a la enseñanza secundaria, que se ha mantenido confesional durante muchas más décadas. Se distinguen cuatro tipos de escuelas según sus modos de operación y financiación: escuelas estatales regulares, escuelas públicas integradas, escuelas privadas subvencionadas, escuelas privadas no subvencionadas. Las dos primeras pertenecen al sector estatal y las dos últimas al privado. Quizá la categoría más peculiar sea la de las escuelas públicas integradas. Desde 1975, con la aprobación de la *Private Schools Conditional Integration Act*, las escuelas privadas pueden optar por integrarse en el sistema estatal, manteniendo aspectos de su identidad. Esta opción ha sido tomada principalmente por las escuelas católicas. Existe otro tipo de escuelas especiales dentro del sector estatal. Desde 1989 el gobierno aprueba la existencia de escuelas de lenguaje Maorí, conocidas como *Kura Kaupapa Māori*. Reciben financiación suplementaria y se les permite funcionar con un número menor de estudiantes que a otros centros estatales. El apoyo a estas escuelas de cultura Maorí, ha sido uno de los pasos principales del gobierno para permitir elecciones representativas del pluralismo educativo.

Autonomía y Financiación

Desde 1964 tanto el gobierno Laborista como el Centralista apoyaron medidas de ayuda más generosas a las escuelas privadas reconocidas, manteniendo así su viabilidad como alternativa a los centros estatales. El Gobierno Laborista de los años 1973-1975 propició ayuda a los centros privados, mediante su integración en el sistema estatal. La integración les permitía mantener su carácter propio, normalmente religioso, y en un principio les exigieron las mismas disposiciones reguladoras que a los estatales. Aunque en su mayoría han sido escuelas confesionales (judías, musulmanas, católicas, evangélicas, etc.), en los últimos años se ha producido una tendencia de integración de escuelas no religiosas, como las escuelas Montessori o Steiner. Desde 1990 se han liberalizado las imposiciones a las escuelas estatales lo que ha conducido a una mayor neutralidad competitiva.

El nivel de la suma global de la financiación que recibe cada centro estatal es inversamente proporcional a su clasificación en una escala constituida de una variedad de factores diseñados para medir las necesidades educativas. Estos factores incluyen la proporción de alumnos pertenecientes a minorías o los niveles educativos y de ingresos de los padres. La escala se aplica para determinar el nivel de fondos *TFEA (Targeted Funding for Educational Improvement)* que cada escuela recibe. Estas escuelas pueden seguir obteniendo recursos extra, cobrando tasas por medio de donaciones o aumento del capital, pero sólo pueden utilizarlos para determinados aspectos regulados legalmente. Las cuotas de asistencia son también la única tasa que pueden cobrar las escuelas estatales, pero sólo a familias que se comprometan voluntariamente y nunca cobrarlo de padres con pocos recursos.

Existe otro tipo de escuelas independientes que no forman parte del sistema estatal pero que reciben una subvención pública parcial de sus costes, determinada por una estimación de los costes medios de una escuela estatal. Son las escuelas privadas subvencionadas. Estos centros gozan de mayor independencia curricular que los integrados. Existen también algunas escuelas privadas que no reciben ningún tipo de subvención, por lo que están sujetas a un número todavía menor de regulaciones.

El sistema neozelandés ha cambiado rápidamente de un control central a una amplia autonomía de los centros, que ahora compiten por los alumnos y que están gobernados por consejos escolares compuestos por miembros elegidos democráticamente (OCDE, 1994, p. 73). Las obligaciones de cada consejo incluyen contratación de personal⁶, responsabilidad del presupuesto de actividades no lectivas y solicitar un plan de matriculación cuando la escuela presente exceso de demanda.

La peculiaridad de la reforma neozelandesa, además de que fue impulsada fundamentalmente por un gobierno laborista, es que las nuevas estructuras fueron diseñadas para permitir también mayor diversidad de escuelas dentro del sector estatal, posibilitando por tanto mayor elección y promoviendo la competición entre escuelas gubernamentales, frente a la mayoría de los movimientos de elección de escuelas que suelen centrarse en el sector privado.

Dos importantes aspectos del documento *Tomorrow's schools* (1988) no se implantaron como fueron originalmente diseñados, comprometiendo varios de los principios en los que se sustentaba su modelo de elección. El primero es el autocontrol financiero para todas las escuelas, y el segundo la flexibilidad que permitiera que las escuelas abrieran y cerrasen de acuerdo a su capacidad para atraer estudiantes, aspecto que no pudo desarrollarse principalmente por la oposición de los sindicatos (Hepburn, 1999, p. 17).

Libertad de elección de centro

A diferencia de Inglaterra y de Estados Unidos, la libertad de elección en Nueva Zelanda no ha sido estimulada por la sensación de fracaso de la escuela pública. El mayor impulso para la reforma ha sido el económico, ya que se ha basado en el argumento de que un sistema dirigido y administrado en el nivel escolar sería mucho más eficiente. Esta base económica es uno de los indicadores de que, en este caso, la libertad de elección en educación se ha utilizado como objetivo de la reforma de la enseñanza y no únicamente como instrumento de cambio.

⁶ Actualmente, los consejos escolares de todas las escuelas tienen autoridad para contratar docentes de acuerdo a las necesidades particulares de su centro. Las escuelas integradas pueden utilizar criterios basados en la religión para designar el personal clave: director, director de estudios religiosos, y hasta el 50% del personal en elemental y el 40% de secundaria.

Con la introducción en 1975 de las escuelas privadas integradas en el sector estatal, la oportunidad para la educación en casa, el reconocimiento de las escuelas *Kura Kaupapa Māori* y el potencial de mayor diversidad, los padres han adquirido una mayor amplitud para ejercitar la elección dentro de las escuelas públicas, aumentando la diversidad de la oferta.

En el contexto neozelandés existen dos políticas que directamente afectan a la capacidad de un estudiante para ser aceptado en una escuela estatal. La política de matriculación y la de selección de alumnos. La primera permite a las familias solicitar cualquier escuela estatal (sea la local o no), aunque no está garantizada su admisión en el centro. En principio, todos los estudiantes deben ser aceptados siempre que no se supere la capacidad del centro, establecida por el Ministerio. La segunda parte de esta política de elección se basa en una serie de criterios que se aplican cuando hay exceso de demanda. Todas las reglas de zonificación establecidas centralmente fueron eliminadas y, con el nuevo sistema, las áreas de influencia son definidas por las escuelas y pueden admitir a alumnos de fuera de esa zona.

Las escuelas privadas han tenido siempre la libertad para establecer sus propios criterios de entrada. Del mismo modo, las escuelas integradas no están sujetas a la zonificación y también tienen capacidad para determinar sus propios requisitos de selección, sujetos únicamente a un número máximo de matrículas acordado en su contrato de integración en el sector estatal. Estos centros no pueden incluir a más del 5% de solicitantes que no pertenezcan a su confesión, aunque intentan elevar este porcentaje al doble (Glenn y De Groof, 2001, p. 12). Esta restricción fue el resultado de la preocupación de los patrocinadores de que las escuelas integradas siguieran conservando su carácter propio, pero también refleja el deseo de los sindicatos de profesores de minimizar la competición con el sector estatal por los alumnos.

La enseñanza en casa ha sido legal en Nueva Zelanda desde 1914, regulación que ha sido modificada en 1964 y 1989. Los padres necesitan obtener aprobación del Ministerio de Educación para llevar a cabo la enseñanza en casa con sus hijos durante la etapa de educación obligatoria. Se les concede una subvención anual para ayudarles con el coste de los materiales de aprendizaje.

En 1996 el gobierno comenzó un programa piloto de bonos escolares. Fue diseñado principalmente para niños de familias con escasos recursos, para aquellos quienes con mayor probabilidad iban a acudir a escuelas de menor rendimiento y que tenían menos capacidad económica para acudir a las escuelas privadas. El objetivo de este programa, que se denominó *Targeted Individual Entitlement Scheme* (TIE) era elevar los resultados educativos de los niños de familias de bajos ingresos y facilitar el acceso a la educación que estos padres deseaban para sus hijos. Fue suspendido a finales de 1999 por el gobierno entrante (Gaffney y Smith, 2001, p. 163) y sustituido por el *Maori Enhanced Targeted Individual Entitlement*, destinado a los

alumnos maoríes de escasos recursos económicos, que proporciona una subvención para acudir a centros privados o para paliar los gastos generales de la enseñanza en cualquier tipo de centro.

Interpretación de resultados

La conclusión más evidente que puede extraerse del recorrido realizado es la gran variabilidad de situaciones existentes. Tanto los objetivos como los resultados son muy dispares entre las tres reformas. Canadá se ha caracterizado por una gran descentralización en la gestión y organización de la educación en favor de los gobiernos de las distintas provincias. Este proceso no ha culminado en una verdadera autonomía de los propios centros, ya que son los propios municipios quienes reciben y distribuyen la financiación provincial concedida a cada escuela en función de su número de alumnos. Otro factor relevante del sistema educativo canadiense es su diversidad en la oferta educativa. La puesta en marcha de las distintas reformas provinciales nos ayuda a comprender que *la elección debe estar siempre basada en una verdadera diversidad de la oferta y que esta diversidad debe estar muy relacionada con el contexto en que se está desarrollando*. En este caso, la oferta ha ido adaptándose a cada marco local y probablemente refleja la diversidad religiosa, lingüística y cultural de la sociedad. Sin embargo, no ha permitido la entrada de nuevos tipos de centros o nuevos métodos de financiación. Es decir, no ha querido basar su sistema en un sistema de mercado o en la competición generada por éstos. *Este caso nos muestra un ejemplo de cómo utilizar las políticas de elección como medio para lograr de un modo eficaz otros objetivos educativos y no como fin en sí mismo*.

Por su parte, Chile ha sufrido una reforma orientada a la liberalización y descentralización del sistema educativo. A diferencia de otros lugares, en Chile la ideología política jugó un papel crítico al introducir los bonos para incrementar el bienestar económico en lugar de para establecer diferencias en el contenido de la enseñanza. Por ese motivo, no todos los cambios sufridos son coherentes con esta filosofía liberal. La capacidad de competición no es real para los centros municipales. En primer lugar, en lo referente a la autonomía de estos centros, que no es tal en aspectos fundamentales como la contratación de los profesores o la admisión de alumnos, donde las escuelas estatales siempre juegan en desventaja, puesto que tienen muy limitadas sus competencias en ambos aspectos. También en la financiación de centros encontramos algunas contradicciones. Se ha introducido un método de financiación basado en el número de matrículas que intenta motivar a los centros para lograr el mayor número de alumnos posibles. Sin embargo, aunque los centros privados pueden distribuir el dinero recibido del estado como deseen, los colegios estatales no. Estos últimos no conservan para próximos cursos la cantidad que no hayan gastado y pueden obtener más dinero si lo solicitan. No obstante, los resultados de las evaluaciones de los centros sí condicionan los salarios docentes y existe la intención

de publicarlos, configurando un *ranking* de centros. De este modo, se mantienen varios impedimentos al funcionamiento de las fuerzas de los mercados, entre los que destacan, en el sector público, la toma de decisiones centralizada (en aspectos curriculares, organizativos y financieros), el difícil reemplazo de los docentes ineficientes o la organización de la propia enseñanza, a los que hay que unir la limitación de competencia entre centros públicos y privados por las diferencias en sus posibilidades de gestión y administración de las escuelas.

A pesar de sus intentos y de haber basado su reforma en un programa de bonos escolares (o subvenciones a los centros privados), *no han logrado una verdadera diversidad de la oferta educativa*, por lo que, en este contexto, a pesar de que el objetivo de su reforma fue la ampliación de la libertad de elección, ésta se ha acabado reduciendo a seleccionar un centro religioso o un centro no confesional. *Tampoco ha favorecido en gran medida la innovación pedagógica puesto que no ha aumentado significativamente el número de centros con proyectos educativos diferenciados.*

Nueva Zelanda comenzó en 1988 un conjunto de reformas que supusieron un cambio brusco en la orientación de su sistema educativo, introduciendo un modelo de mercado unido a un proceso de descentralización. Las escuelas pasaron de estar administradas por el gobierno central a estar dirigidas localmente. Comenzó entonces un proceso de integración de centros privados en el sector estatal que aumentaba la diversidad de la oferta pública y garantizaba la elección de centros. Sin embargo, se limitó la competición fijando un número máximo de matrículas en los centros y restringiendo en los centros religiosos la proporción de alumnos no pertenecientes a dicha confesión. Otras de las medidas tomadas tampoco responden a esa economía de mercado introducida en el sistema educativo con la reforma. Por ejemplo, aunque los consejos escolares tienen capacidad para seleccionar y contratar docentes, no la tienen para determinar su salario. A pesar de estas limitaciones, su sistema escolar ha avanzado en el camino de la libertad de elección y de la diversidad de la oferta brindando por ejemplo facilidades para poner en marcha una escuela de nueva creación (favoreciendo la innovación) o permitiendo que cada centro (incluidos los estatales) defina su perfil o carácter propio. Como en el caso de Chile, *el objetivo perseguido fue la ampliación de la libertad de elección y, aunque en esta ocasión, la reestructuración ha sido un poco más significativa, no han faltado críticas que afirman que las reformas se basaron únicamente en la cara de la demanda pero no se acompañaron de cambios en la cara de la oferta, donde el gobierno retuvo el control sobre la creación de nuevos centros o la reestructuración de los existentes.*

Los efectos producidos por las reformas descritas nos obligan a concluir que los cambios basados en la elección no deben su éxito o fracaso a la amplitud o limitación de la misma, sino al énfasis puesto en la diversificación de la oferta educativa (para lo que el uso de políticas de elección puede ser un buen catalizador), la adecuada contextualización y coherencia de las propuestas implementadas y al resto de políticas educativas, económicas y sociales de las que se acompañen.

Referencias Bibliográficas

- ALMONACID, C. (2004). Cuasi mercado educacional: escuela privada subvencionada en Chile. *Revista de Educación*, (333), 165-196.
- BERNASCONI, A. (2000). School Choice in Chile [Versión Electrónica]. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(3), 196-200.
- CARNOY, M. (1998). National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms make for better education? *Comparative Education Review*, 42(3), 309-337.
- GAFFNEY, M. y SMITH, A.B. (2001). An evaluation of New Zealand's Targeted Individual Entitlement Scheme, en C.R. Hepburn, (ed.), *Can the market save our schools?*, (151-166). Vancouver: The Fraser Institute.
- GAURIN, V. (1999). *School choice in Chile: Two decades of educational reform*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- GLENN, CH. L. y DE GROOF, J. (2001). *Finding the Right Balance: Freedom and Accountability in Education*. Boston and Antwerp. Borrador de Septiembre de 2001.
- HEPBURN, C.R. (1999). *The Case for School Choice. Models from the United States, New Zealand, Denmark, and Sweden*. www.fraserinstitute.ca
- MIZALA, A. y ROMAGUERA, P. (2000). School performance and choice: the Chilean experience. *The Journal of Human Resources*, 35(2), 392-417.
- OCDE. (1994). *School: a matter of choice*. París: OCDE.
- PETROVICH, J. (2005). The shifting terrain of educational policy: why we must bring equity back, en J. Petrovich y A.S. Wells, (ed.), *Bringing equity back*, (3-15), New York and London: Teachers College Press.
- ROBSON, W. y HEPBURN, C.R. (2002). *Learning from Success: What Americans Can Learn from School Choice in Canada*. Milton y Rose D. Friedman Foundation and The Fraser Institute. www.friedmanfoundation.org.
- SCOTT, J.T. (2005). Conclusion: envisioning school choice options that also attend to student diversity, en J.T. Scott (ed.), *School choice and diversity. What the evidence says*, (145-148). New York and London: Teachers College Press.
- WINKLER, D.R. y ROUNDS, T. (1996) Municipal and private sectors response to decentralization and school choice. *Economics of Education Review*, 15(4), 365-376.

Referencias digitales

- Chile, Ministerio de Educación. (2003). *Informe sobre el sistema educativo*. Formato html. www.mineduc.cl (Consultado 4 de agosto de 2003).

Patricia Villamor Manero
Facultad de Educación – Centro de Formación del Profesorado
Universidad Complutense de Madrid
C/ Rector Royo Villanova, s/n, 28040 Madrid