aceprensa

análisis

24 mayo 2017 – n.º 42/17

La experiencia de elección de escuela en Suecia

Cuando la financiación sigue al alumno

Ignacio Aréchaga

El ciudadano del Estado de bienestar quiere tener garantizados servicios de interés público como la sanidad o la educación. Pero también quiere elegir al proveedor, ya sea público o privado. En Suecia la ley lo reconoce desde hace 25 años. Y aunque todavía Suecia tiene la imagen de modelo socialdemócrata, en realidad se ha convertido en el banco de pruebas del cheque escolar, que financia escuelas de distintas orientaciones.

Los modos de hacer compatible la libertad de elegir escuela y la equidad dan lugar a distintas fórmulas según los países. Por ejemplo, la enseñanza concertada en Francia y en España, donde parte de las escuelas privadas son subvencionadas por el Estado, aunque en el caso español menos que las públicas y solo en la enseñanza obligatoria (ver Aceprensa, 15-03-2017).

En el Reino Unido, ya el laborista Tony Blair adoptó medidas a favor de la diversidad de escuelas. Más tarde, el gobierno de coalición de conservadores y liberales estimuló en 2010 la autonomía de las escuelas dentro de la red pública con la Ley de Academias (ver Aceprensa, 30-11-2010). Parte de las escuelas públicas adoptaron el modelo de *academy*, que permite una mayor autonomía, mientras que en el sector privado nuevas *free schools* eran promovidas por grupos de padres, profesores, confesiones religiosas, organizaciones no lucrativas, con la misma autonomía y modo de financiación pública que las academias.

En EE.UU. el deseo de libertad y autonomía ha dado lugar en los últimos 25 años al desarrollo de las *charter schools*, colegios impulsados también por profesores y padres, que disfrutan de mayor autonomía y de financiación pública (ver Aceprensa, 9-09-2016).

El cheque escolar para todos

En la misma línea de separar la financiación y la provisión del servicio van otras dos fórmulas que hoy son motivo de debate político: el sistema de cheque escolar, implantado en Suecia desde 1992, y las cuentas de ahorro educativo (*ver recuadro*) adoptadas en Arizona y otros estados norteamericanos.

En Suecia, después de décadas de gobierno socialdemócrata, el omnipresente Estado de bienestar entró en crisis por un aumento desbocado del gasto público y de los impuestos. Con la llegada al poder de los conservadores en 1991, se impulsaron reformas importantes para reinventar el Estado de bienestar. Según explica Mauricio Rojas en un libro sobre el tema (*Reinventar el Estado del bienestar*: ver Aceprensa, 4-06-2008), "el eje fundamental de las reformas emprendidas en lo que respecta a los servicios del bienestar de responsabilidad pública ha consistido en la ruptura de los monopolios estatales sobre la provisión de los mismos". Con la financiación pública, el Estado garantiza que los servicios lleguen a todos; pero la provisión del servicio está abierta a la iniciativa privada, y el ciudadano puede ejercer su libertad de elección en la educación o la sanidad, pública y privada, con el sistema de *vouchers* o cheques.

Suecia se ha convertido así en un auténtico banco de pruebas para el cheque escolar, que rige para la enseñanza preescolar, primaria y secundaria. Las familias pueden escoger el colegio de su elección dentro del sector público o en las escuelas independientes asociadas al sistema. Estas escuelas tienen a veces un perfil pedagógico propio, que hace especial hincapié en alguna materia (arte, música, idiomas…).

Una vez que la Agencia Nacio-

nal para la Educación comprueba que la escuela independiente reúne los requisitos educativos exigidos, pasa a recibir la financiación pública. La enseñanza en Suecia es fundamentalmente responsabilidad de los municipios, que dedican a este capítulo aproximadamente la mitad de su presupuesto.

A cambio de la financiación pública, las escuelas independientes no pueden exigir pagos extras a los padres, si bien se les permite recibir donaciones privadas. En cualquier caso, suelen cubrir bien sus necesidades, porque la diferencia entre el importe del cheque escolar y lo que reciben las escuelas municipales es apenas un 3%.

Este sistema de financiación estimula también a las escuelas públicas a tener contentos a sus clientes, pues el cheque escolar sigue al alumno, de modo que pierden dinero si este se cambia a otra escuela.

Escuelas independientes: del 1% al 18%

En los veinticinco años transcurridos desde la reforma educativa de 1992, las escuelas independientes se han desarrollado mucho. Antes, el 99% de los alumnos iban a escuelas públicas, mientras que ahora han surgido casi 800 escuelas privadas donde estudian el 18% de los alumnos, porcentaje que llega incluso al 26% en la secundaria.

En los veinticinco años transcurridos desde la reforma educativa, las escuelas independientes se han desarrollado mucho

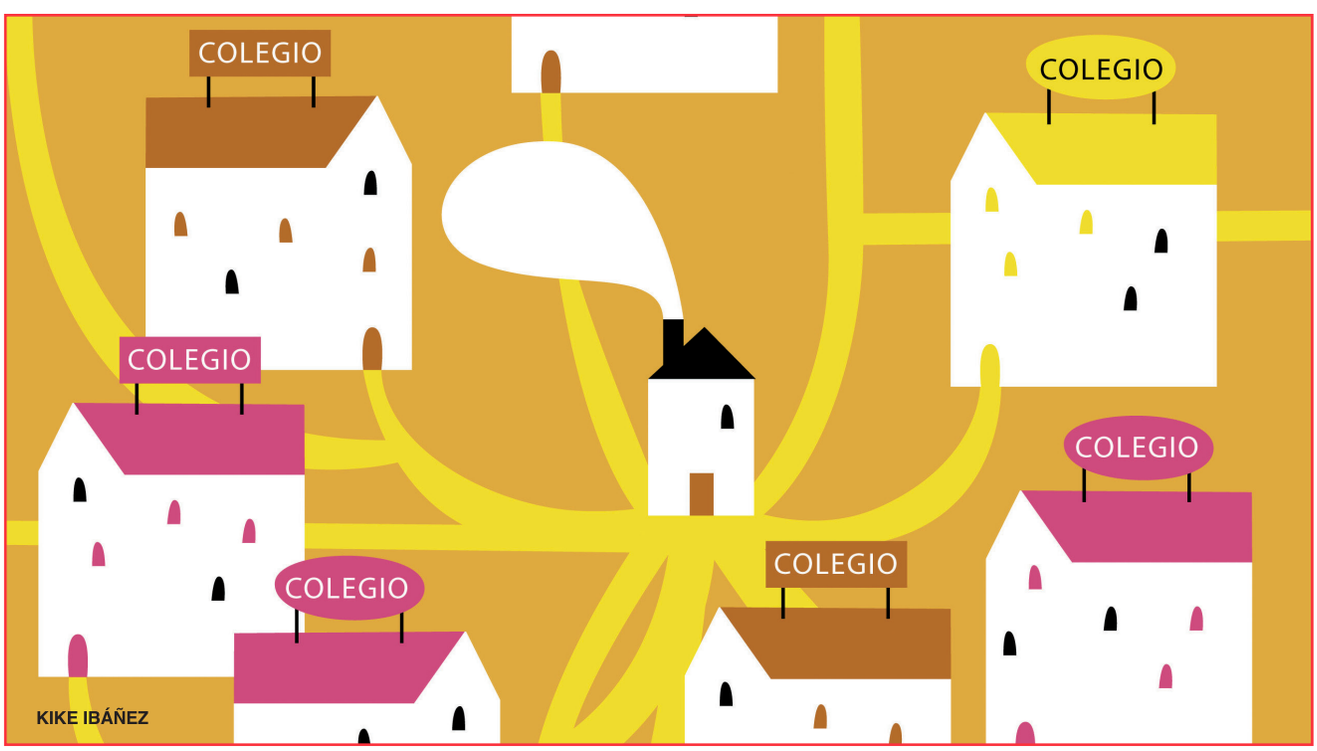
La reforma ha permitido la aparición de escuelas con otras alternativas pedagógicas, y también la creación de grupos dedicados a la gestión de escuelas. Actualmente, según informaciones de *Le Monde* (12-04-2017), ocho grupos gestionan el 30% de las escuelas privadas, en las que están matriculados el 40% de los alumnos. Algunos de estos grupos están promovidos por compañías de capital-riesgo, y desde el año pasado dos cotizan en Bolsa. El grupo más importante, AcadeMedia, cuenta con 60.000 alumnos repartidos en 400 centros, de preescolar a secundaria.

Los socialdemócratas, que volvieron al poder en 2015, se escandalizan por el hecho de que escuelas financiadas con fondos públicos puedan dar beneficios que se repartan sus accionistas. En cambio, estos lo ven como una inversión con una rentabilidad clara en un sector en expansión. Si nadie se extraña de que un ayuntamiento contrate con una empresa de construcción que reparte beneficios, ¿por qué no podría hacerlo en la enseñanza?

Ganancias sin merma de la calidad

La realidad es que el gasto por alumno en la escuela sueca está claramente por encima de la media de la OCDE y de la UE (entre un 12% y un 20%, según los niveles), a pesar de lo cual otros países nórdicos obtienen mejores resultados con un gasto inferior. Esto indica que hay un margen significativo para mejorar la eficacia en la prestación del servicio, margen que permite a las escuelas no estatales generar ganancias sin merma de la calidad.

En el reciente congreso del partido socialdemócrata se ha apro-



bado la propuesta de limitar al 7% del capital invertido los beneficios de los proveedores de servicios financiados con fondos públicos, ya sea en la educación o la sanidad. "El objetivo –explica a *Le Monde* Ilmar Reepalu, peso pesado del partido socialdemócrata– es asegurar que el dinero del contribuyente financia la actividad a la que se ha destinado y que los excedentes son reinvertidos en la empresa, para mejorar la calidad del servicio". Pero otros responden que si no hay suficientes beneficios tampoco se podrá modernizar las instalaciones y cubrir la formación de los empleados.

Por ahora no está claro que la propuesta vaya a ser aprobada por el Parlamento, donde los conservadores rechazan una ley que a su juicio trata de eliminar a los actores privados.

Se buscan culpables del declive escolar

Aparte de la polémica sobre los beneficios, los adversarios del nuevo sistema le achacan un declive del nivel escolar, manifestado en el retroceso en los exámenes PISA, que se realizan a los alumnos de 15 años. En la última edición, de 2015, Suecia se encuentra en el puesto 28, con una puntuación igual a la media de la OCDE en ciencias, y algo por encima de la media en lectura y matemáticas (en comparación, España ocupa el puesto 30). Pero es significativo que la tendencia de los últimos tres años revele un retroceso en ciencias y matemáticas.

Si el retroceso comparativo es claro, atribuirlo solo a la libertad de elección que permite la reforma educativa sería simplificador. Hay que tener en cuenta que solo el 14% de los tests de PISA eran de alumnos de escuelas no estatales.

Otro factor influyente, del que en Suecia es molesto hablar, es la inmigración. Entre 2000 y 2012, la proporción de alumnos provenientes de familias inmigrantes subió del 11% al 15%, y es comprensible que estos alumnos encuentren más dificultades en la escuela.

> La diferencia entre el importe del cheque escolar y lo que reciben las escuelas públicas es apenas del 3%

La falta de disciplina en la escuela pública es otro problema cada vez más reconocido, y que ahuyenta a no pocas familias. En un reportaje de *The Guardian* (10-06-2015) sobre "la crisis" del sistema escolar en Suecia, el periodista visita una escuela privada y describe así el ambiente: "La escuela está ordenada, los alumnos son educados –la disciplina es más estricta que en muchas escuelas públicas– y sus resultados son buenos, por encima de los de escuelas municipales vecinas".

Un alumno que se cambió de escuela dice: "En mi anterior colegio había mucho desorden. No se hacía caso a los profesores. Aquí hay más respeto". Esta indisciplina desanima a los profesores de la enseñanza pública, de cuyo nivel docente también hay quejas.

Por parte del gobierno socialdemócrata, la baja del nivel escolar se considera como un fracaso político, atribuible a la reforma que ha fragmentado el sistema escolar y que siembra las semillas de una mayor desigualdad. El ministro de educación, Gustav Fridolin, declaraba a *The Guardian*: "El sistema escolar no es un mercado donde cada uno tiene las mismas posibilidades y la misma información. Ocurre que los padres con más ingresos y nivel educativo, utilizan sus posibilidades para elegir escuela".

> Las alternativas pedagógicas, la disciplina y los mejores resultados académicos han impulsado el despegue de las escuelas independientes

¿Fragmentación o mercado?

Pero lo mismo podría decirse de las escuelas públicas, donde las hay buenas y malas, y los padres hacen lo posible para elegir las mejores. Lo que el ministro considera "fragmentación" es visto por otros como una consecuencia de que "el mercado está funcionando", en palabras de Ulla Hamilton, director ejecutivo de la Asociación Sueca de Escuelas Independientes. Su idea es que las fuerzas de la competencia obligan a mejorar a las escuelas que pierden alumnos.

En cuanto al declive escolar de Suecia, Hamilton observa que los resultados habían empezado a bajar incluso antes del cambio. "Las escuelas libres no tienen la culpa", asegura.

A veces se reprocha a estas escuelas que puedan tener beneficios con la financiación pública, a costa de hacer economías que afectarían a la calidad de enseñanza. Pero, aunque de todo hay en el sector, la ventaja de la posibilidad de elegir es que las buenas escuelas triunfan. En estos casos el problema son las listas de espera. El grupo Engelska Skolan, que regenta 30 centros con 21.400 alumnos, dice tener una lista de espera de 120.000 (cfr. *Le Monde*, 12-04-2017).

Hay quien por motivos ideológicos añora la igualdad de antaño impuesta desde el Estado. Pero otros acusan a la escuela pública de las décadas socialdemócratas de rebajar el nivel de exigencia académica, de adoctrinar a los niños y de entrometerse en la vida familiar para buscar que nadie se distinguiera. El debate político sigue abierto. Los suecos están acostumbrados o resignados a pagar altos impuestos (la presión fiscal es el 44% del PIB, frente al 34% en España). Pero la mayoría le ha cogido gusto a la posibilidad de elegir la escuela de sus hijos y el hospital para ser curado, y no es fácil dar marcha atrás.

La fórmula de las cuentas de ahorro educativo

Varios estados norteamericanos ofrecen la posibilidad de que las familias administren el dinero público destinado a la educación de sus hijos.

En EE.UU. la fórmula del cheque escolar ha estado sometida a distintos avatares, al compás de decisiones judiciales que en algunos estados la han permitido y en otros no. Pero los legisladores han intentado también otros métodos para favorecer la libertad de elección de escuela con financiación pública. Uno de estos programas son las Education Savings Accounts (ESA; ver Aceprensa, 18-06-2015), una fórmula parecida a la de los cheques, pero en la que el dinero aportado por el Estado puede ser empleado por los padres no solo para la educación de sus hijos en escuelas privadas sino también para para otros fines educativos.

Arizona fue el primer estado que utilizó esta fórmula en 2011 (ver Aceprensa, 30-01-2012), después de que el Tribunal Supremo del estado anulara el cheque escolar. Las familias que renuncian a la educación de su hijo en la escuela pública, reciben del estado una cantidad correspondiente al 90% del coste escolar en una cuenta que pueden utilizar para distintos fines educativos: la matrícula en una escuela privada, enseñanza en casa (*home schooling*), clases de refuerzo, material escolar y otros gastos educativos aprobados por el estado.

El programa se había limitado a una minoría de alumnos (unos 3.300), principalmente los que tienen necesidades especiales o provienen de escuelas por debajo de los estándares educativos. Pero ahora los legisladores de Arizona han extendido esta posibilidad a todos los alumnos. Cada estudiante de secundaria podrá acogerse al sistema, aunque para las nuevas inscripciones habrá un tope de 5.000 al año.

En la cuenta se depositará un importe de 5.600 dólares, que se estima sería suficiente para cubrir la matrícula en la mitad de las escuelas privadas de Arizona. La ley impone medidas de control, que incluyen que el alumno se someta a tests estandarizados y que se publiquen los resultados del conjunto.

La fórmula de las cuentas de ahorro educativo se está aplicando también en otros estados. Florida, Mississippi y Tennessee han establecido ESA para estudiantes con necesidades especiales. Nevada aprobó una legislación para ampliar la fórmula a todos los alumnos, pero el mecanismo de financiación de la ley fue rechazado por el Tribunal Supremo del estado, si bien reconoció su constitucionalidad. Más de 8.000 padres se habían apuntado al programa, pero ahora hace falta que el gobernador republicano del estado convenza a la cámara legislativa que hoy es de mayoría demócrata. **I.A.**

Para saber más

1. Aceprensa, *El Estado pone el dinero, y las familias deciden cómo gastarlo* (Aceprensa, 18-06-2015)
2. Fernando Rodríguez-Borlado, *25 años de "charter schools": muchas luces, algunas sombras* (Aceprensa, 9-09-2016)
3. Fernando Rodríguez-Borlado, *Cómo conciliar libertad de elegir e integración social en la escuela* (Aceprensa, 24-03-2017)

Aceprensa • c/ Núñez de Balboa, 125, 6º A. 28006 Madrid (España)
Tfnos.: (+34)915158974 (Administración), (+34)915158975 (Redacción)
E-mails: administracion@aceprensa.com (Administración), redaccion@aceprensa.com (Redacción), mas@aceprensa.com (Comercial)
Director general: Miguel A. Sánchez del Moral • Director: Rafael Serrano • Redactor-Jefe: Juan Meseguer
Edita Fundación Casatejada • Imprime Centro Gráfico Alborada • Depósito Legal: M. 35.855-1984 • ISSN: 1135-6936
Se distribuye por suscripción. Se pueden adquirir los derechos de reproducción mediante acuerdo por escrito con Aceprensa (contacto: info@aceprensa.com)