

## LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN ESPAÑOLA

### EL MODELO SUECO

Mauricio Rojas

El sistema educativo español ha sido tradicionalmente un campo donde la disputa ideológica es más virulenta; de ahí que, tras tantos cambios y gobiernos de diferente signo, no se haya logrado un modelo definitivo. Teniendo en cuenta las reformas llevadas a cabo en Suecia y su prestigiosa educación, el autor analiza algunas claves para poner fin a la hegemonía estatal sobre la educación y devolver el protagonismo de la misma a la sociedad civil.

#### UNA REFORMA «DESDE ABAJO»

Según el estudio de la OCDE *Education at a Glance 2010*, el gasto español medio por estudiante superaba, en todos los niveles, al de Finlandia o Corea del Sur, países que en los estudios comparativos internacionales obtienen resultados muy superiores a los de España<sup>1</sup>. Ello muestra

algo muy simple pero fundamental: *las deficiencias educacionales españolas no dependen de un problema de recursos, sino de la organización y uso de los mismos.*

Frente a esta constatación parecería de rigor proponer un nuevo gran plan de reorganización a fin de *darles* a los españoles una mejor educación. Sin embargo, es justamente en este planteamiento donde reside una de las causas de nuestros fracasos. En el tema educativo se ha enquistado la idea de que las cosas deben hacerse «desde arriba», mediante monopolios públicos y una gran planificación que elimine el «caos» de la libertad ciudadana. Esto tiene evidentemente que ver con la función que el Estado moderno se asignó desde momentos muy tempranos: homogeneizar pueblos y formar naciones de lo que era una miríada de realidades y tradiciones locales muy diversas. Para ello había que monopolizar la educación y aniquilar el rol educativo tradicionalmente desempeñado por la propia sociedad civil.

Esta idea de la hegemonía formativa del Estado en *conflicto* con la sociedad civil fue el eje de la formación de los Estados benefactores tradicionales, que asumieron con naturalidad ideas como la del «Estado docente» y otras parecidas. Esta rémora ideológica se ha convertido hoy en un serio impedimento a un progreso que, para potenciar sus posibilidades, debe necesariamente buscar una *colaboración* lo más fructífera posible entre Estado y sociedad civil. Esto implica diseñar un modelo de reforma de la educación española donde la función del Estado sea *poner a disposición de la sociedad civil instrumentos para que ella misma se encargue de esta reforma.*

Esto es lo que ya se ha hecho en Suecia y quiero por ello, a manera de introducción, resumir lo que en ese país se ha realizado desde los años noventa como una forma de ejemplificar este tipo de cambios donde el protagonismo pasa del Estado a la sociedad civil.

#### SUECIA, COMO EJEMPLO DE REFORMA DEL ESTADO DE BIENESTAR

Hace unos veinte años, el país-paradigma del Estado de bienestar, Suecia, estuvo sumido en una profunda crisis de la cual salió gracias a decididas reformas que hicieron de su viejo Estado benefactor un Estado renovado, que ha sabido combinar una gran moderación fiscal con una amplia apertura a la cooperación público-privada, la competencia y el «empoderamiento» de la sociedad civil. Este cambio es una de las explicaciones fundamentales del hecho de que Suecia lidere hoy el desarrollo europeo, con altísimas tasas de crecimiento, plena estabilidad fiscal y notables logros en política social.

Cuatro grandes principios guiaron este proceso de reforma, en el que la reforma educacional, de la que luego hablaremos más detalladamente, jugó un papel clave. Los resumo cortamente ya que ellos pueden sugerirnos por dónde puede ir el camino de la tan necesaria modernización del Estado de bienestar español:

1. *La reforma del Estado de bienestar debe ser llevada a cabo por la sociedad y no por el Estado.* El papel del Estado debe ser abrir la posibilidad del cambio renunciando a su monopolio de la gestión de los servicios públicos y dándole al ciudadano una voz directa y determinante en la conformación del nuevo Estado de bienestar.

2. *El principal agente de la modernización de los servicios públicos debe ser el ciudadano mismo.* Para que ello sea posible, el ciudadano debe recibir la responsabilidad directa por la conformación de la oferta de servicios públicos mediante su libre elección de los mismos. La forma más simple y eficiente de alcanzar esto es un sistema de *bonos del bienestar*, por el cual el Estado transfiere a los ciudadanos el poder efectivo de configurar, mediante su demanda respaldada por los bonos del bienestar, la oferta misma de los servicios de responsabilidad pública.

3. *Pluralismo de proveedores que compiten por el favor ciudadano.* La libertad de elección no puede realizarse si no existe una posibilidad real de elegir entre muchas alternativas que compitan entre sí en igualdad de condiciones y que, para su subsistencia, dependan de la elección libre de los ciudadanos. Esto implica separar la *responsabilidad* pública por el acceso universal e igualitario a ciertos servicios y prestaciones sociales de su *gestión*. De esta manera se rompen los monopolios públicos, abriendo lo que ha sido un sistema cerrado al dinamismo de la libre competencia.

4. *Los servicios de responsabilidad pública no deben estar monopolizados por funcionarios públicos.* La modernización del Estado de bienestar implica romper no solo el monopolio de la gestión pública sino, además, el monopolio de ciertas categorías laborales sobre la prestación de los servicios de responsabilidad pública. La estabilidad en el empleo de quienes prestan servicios que no tengan directamente que ver con el ejercicio de la autoridad del Estado no debe estar relacionada con asignaciones presupues-

tarias ni privilegios como la inamovilidad laboral, sino únicamente con la capacidad de atraer la demanda ciudadana y, con ello, el financiamiento público canalizado vía bonos del bienestar.

Todo esto es una realidad en la Suecia de hoy, sin por ello haber disminuido ni un ápice el espíritu solidario que inspira su Estado de bienestar ni la amplitud de su compromiso como garante del acceso universal e igualitario a servicios de alta calidad. Las reformas aquí resumidas no han pretendido desmontar el Estado de bienestar, sino reinventarlo *desmontando aquellas jerarquías, monopolios y excesos que lo amenazaban*.

#### LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUECA

Dentro del proceso de cambio recién aludido la reforma del sistema educacional tuvo un papel pionero. El año 1992 el Parlamento sueco estableció la libertad tanto de elegir como de crear escuelas básicas no públicas plenamente financiadas por un *bono escolar* que estas escuelas recibirían en la medida en que los ciudadanos las eligiesen. En 1993 se dio la misma libertad para los colegios secundarios y, posteriormente, la reforma se extendió a las escuelas infantiles. Condición para recibir el bono fue la de cumplir con una serie de criterios de calidad y no efectuar cobros suplementarios ni discriminar a los alumnos por razones ajenas a su mérito o aptitud.

La reforma se fortaleció rápidamente debido al gran entusiasmo mostrado por docentes, padres y emprendedores educacionales, que con energía comenzaron a aprovechar las nuevas posibilidades. Esto hizo irreversible la

irrupción de las así llamadas «escuelas libres» (*friskolor*), ya que en torno a ellas se congregó un número lo suficientemente grande de personas como para hacer políticamente muy costoso el echar marcha atrás. Hoy existen 1.230 escuelas primarias y secundarias libres a las que asisten unos 200.000 alumnos. Esto implica que más de una quinta parte de los centros educativos de Suecia son actualmente escuelas libres, cosa notable en un país en el que hace apenas veinte años más del 99% de los alumnos iba a centros escolares totalmente públicos. A esto hay que sumarle unas 4.300 escuelas infantiles libres a las que asisten unos 130.000 niños y que hoy también se benefician de un tipo de bono escolar<sup>2</sup>.

El éxito de las escuelas libres se debe a diversos factores, como ser su conformación en torno a proyectos educacionales bien diferenciados que convocan a profesionales, padres y educandos comprometidos con el mismo o su insistencia en la responsabilidad, la disciplina y el estudio. Además, y como un aspecto muy importante para explicar su éxito, están sus resultados escolares, que hasta ahora han sido superiores a los de las escuelas municipales. A este respecto se observa, sin embargo, *una tendencia a la reducción de esta diferencia*, hecho que va en contra de aquellos pronósticos agoreros que hablaban de un futuro donde hubiese dos categorías muy diferentes de escuelas con resultados cada vez más divergentes. De hecho, las escuelas municipales no solo no han visto deteriorados sus rendimientos sino que *exhiben una mejora de los mismos a medida que crece el número de escuelas independientes*. Este es uno de los resultados más alentadores de la reforma,

que refleja la renovación de los antiguos centros educativos públicos al dejar de tener «clientes cautivos» y verse en la necesidad de ganarse a sus usuarios con una oferta formativa cada vez más diversificada y de mejor calidad.

Otro resultado inesperado de la reforma es la casi total desaparición de las escuelas realmente privadas en el sentido de que los padres paguen de su bolsillo por las mismas. Casi todas las escuelas que antes funcionaban de esa manera (como por ejemplo las renombradas Escuela Francesa, Inglesa o Alemana de Estocolmo) se han sumado a la reforma, con lo cual se han abierto a todo alumno que por sus méritos sea capaz de ganarse una plaza en las mismas. Esto ha conllevado, entre otras cosas, una gran afluencia de hijos de inmigrantes a las «escuelas de élite» de Suecia, cosa no siempre bien recibida por aquellos que, por vivir en un barrio determinado o por tener dinero para pagarlas, creían que siempre tendrían aseguradas «sus» escuelas. En suma, *la educación sueca nunca ha sido tan democrática y abierta como lo es hoy*.

Los principios decisivos de esta reforma tan exitosa pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- Libertad plena de elegir escuela mediante el bono escolar.
- Libertad de crear escuelas por entidades con o sin ánimo de lucro a condición de seguir los lineamientos generales del plan nacional de educación.
- Libertad para darle un perfil distintivo a cada escuela, que puede ser pedagógico o valorativo, incluyendo la libertad de crear escuelas de inspiración confesional siempre que las mismas estén abiertas a todo

alumno con independencia de sus creencias y circunstancias familiares y que las materias se imparten con objetividad.

- Igualdad real de condiciones económicas entre las escuelas públicas y las libres, no permitiéndose que los ayuntamientos hagan aportes extras a sus escuelas sin compensar a las escuelas libres del municipio respectivo<sup>3</sup>.
- No se permiten cobros supplementarios al vale escolar.
- Se permite la selección de los alumnos únicamente por tiempo de espera o por motivos pedagógicos relacionados con la aptitud o el rendimiento educacional.
- Se otorga un suplemento de igualdad de oportunidades para grupos vulnerables por un monto de hasta un 40% del vale escolar<sup>4</sup>.
- Se cubren plenamente los costos de los alumnos discapacitados o con necesidades especiales.
- El sistema es controlado por una Superintendencia Nacional de Escuelas que, además, es la que autoriza la creación de nuevas escuelas después de estudiar la seriedad de su propuesta educacional y su solvencia.
- Los logros educacionales son medidos mediante exámenes nacionales iguales para todas las escuelas.

#### UNA PROPUESTA PARA ESPAÑA

Inspirado en el ejemplo de Suecia, quisiera proponer una reforma «desde abajo» de la educación española basada en cinco pilares fundamentales.

1. *Crear una plena libertad de elección mediante el bono escolar.* Este es el primer pilar de la reforma ya que empodera a los ciudadanos y crea el mecanismo de selección de los proveedores de servicios educacionales más democrático que pueda existir. El bono escolar debe darse las condiciones de real igualdad a todos los centros, sean estos públicos o privados. Su monto debe por ello equivaler al costo real por alumno de los centros de gestión pública y tomar en consideración el costo muy dispar del esfuerzo educacional dependiendo de las características socioeconómicas del alumnado.

2. *Establecer la libertad de crear centros educativos y perfilar la oferta educacional.* El segundo pilar de la reforma es la libre creación de centros educacionales que compitan entre sí. Estos centros deben cumplir con los lineamientos generales del plan nacional de educación y acreditar su solvencia económica y profesional. Al mismo tiempo, la libertad de establecer centros educativos no tiene mucho sentido si no va acompañada de la libertad de crear una oferta educacional realmente diversificada. Esta libertad debería, lógicamente, extenderse a las escuelas públicamente gestionadas para no perjudicarlas en su capacidad de competir y, por ello, de subsistir.

3. *Desfuncionarizar la educación.* Una premisa central de toda la reforma llevada a cabo en Suecia fue la existencia de un mercado laboral homogéneo, en el cual los trabajadores del sector público no tenían el privilegio de la inamovilidad ni estaban sometidos a las rigideces propias del funcionariado público tal como existe en España. Ello hizo posible, *sin mayor resistencia sindical*, una reestructu-

ración del sector educacional que por naturaleza implica una gran movilidad ocupacional. La dificultad de llevar a cabo semejantes cambios en España es evidente. Por ello se deben plantear vías de transición, donde el abandono del estatus de funcionario sea optativo y se creen importantes estímulos económicos a pasar a un mercado más normal de trabajo. La creación de centros educativos gestionados por los mismos docentes que abandonen el estatus de funcionario debería ser potenciada, brindándole un fuerte apoyo financiero.

4. *Establecer sistemas transparentes y objetivos de información y selección.* La libertad de elección supone dos elementos complementarios sin los cuales es difícil ejercerla. Primero, el acceso a sistemas transparentes de información que permitan hacer comparaciones relevantes en una oferta educacional cada vez más diversificada. Segundo, tener acceso a todos los centros educacionales mediante una selección que no discrimine a los educandos por motivos ajenos a sus méritos y aptitudes. La educación de responsabilidad pública debe estar abierta a todos y por ello el sistema del bono escolar debe ser incompatible con todo cobro adicional de parte de los centros de enseñanza.

5. *Establecer un sistema nacional de control, cerrar las escuelas deficientes y premiar a las sobresalientes.* Toda libertad requiere de una regulación para no transformarse en libertinaje. Esto es esencial en el sistema educacional y por ello la autorización de nuevos centros escolares debe estar en manos de un organismo nacional que establezca criterios pertinentes de calidad y solvencia. También los

centros escolares ya existentes deberían atenerse a esta supervisión que, además, debiera incluir exámenes nacionales que, tomando en consideración las características del alumnado, establezcan niveles de rendimiento mínimos para que el centro en cuestión, ya sea de gestión pública o privada, mantenga su autorización.

## PALABRAS FINALES

La modernización tanto del sistema educativo español como de su anquilosado Estado de bienestar no será fácil. Pero no porque sea difícil argumentar en su favor o concebir la en sus lineamientos esenciales, sino por las grandes resistencias mentales, corporativas y políticas que reformas como las aquí esbozadas sin duda suscitarán.

Se trata, en primer lugar, de romper con ese hábito mental tan pernicioso que nos lleva a esperar que el Estado nos solucione nuestras necesidades sociales, *dándonos*, por ejemplo, una mejor educación. Esto implica entender, en este caso concreto, que la educación del futuro no nos caerá como maná del cielo del poder. La política no puede hacer tales milagros en un mundo tan cambiante, diverso y complejo como el de hoy. Lo que la política y el Estado sí pueden hacer es más modesto pero no menos importante: *crear condiciones propicias para el ejercicio más pleno de nuestra libertad*.

En segundo lugar se trata de la resistencia corporativa del funcionariado. La defensa de la estabilidad laboral asegurada por la calidad de funcionario público será férrea y movilizará todo tipo de argumentos demagógicos para encubrir la desnudez del privilegio y el interés propio.

Finalmente, se trata del poder de la casta política misma. La introducción del sistema de bono escolar y de un Estado de bienestar realmente al servicio de la sociedad civil supone un gran coraje de parte de los políticos que introduzcan estos cambios radicales: *el coraje de desprendérse de una importante parcela de poder para entregársela a los ciudadanos.* ■

## NOTAS

- <sup>1</sup> La comparación está hecha en dólares de igual poder adquisitivo. Para 2007, el gasto promedio por alumno en España en la educación primaria, secundaria y superior era de 6.533, 8.730 y 8.954 dólares. Las cifras para Finlandia eran 6.234, 7.820 y 8.440 dólares, mientras que las de Corea del Sur eran 5.437, 7.860 y 7.796 dólares. OECD, *Education at a Glance 2010*, tabla B1.1a.
- <sup>2</sup> Las cifras aquí utilizadas provienen de la Superintendencia de Escuelas de Suecia, *Skolverket*: <http://www.skolverket.se/>
- <sup>3</sup> Esta disposición fundamental de la Ley de Educación ha sido probada en diversos procesos judiciales en que escuelas libres han demandado con éxito al ayuntamiento respectivo por financiación subrepticia de sus escuelas.
- <sup>4</sup> Esto ha hecho muy atractivo abrir escuelas libres en áreas socialmente vulnerables.