



## EL NEXO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA ENSEÑANZA EN ESTADOS UNIDOS

HENRY M. LEVIN (\*)

### INTRODUCCIÓN

Una asociación es considerada generalmente como un acuerdo formal entre dos o más partes del que dichas partes obtienen beneficios mutuos. No es frecuente que este tipo de colaboraciones se den entre los centros de primaria y secundaria públicos y privados. A pesar de que sólo un 10 % aproximadamente de los estudiantes se matriculan en centros privados, las instituciones educativas de los dos sectores compiten por los alumnos y no piensan que trabajar juntos les beneficie. En el nivel superior de enseñanza existen gran variedad de acuerdos tales como consorcios basados en la utilización conjunta de bibliotecas, inscripción en cursos y programas conjuntos, aunque el alcance de dichas asociaciones es bastante reducido y representan la excepción más que la regla.

A un nivel más amplio, existen muchas intersecciones entre el sector público de la enseñanza y varias entidades privadas. Que se les pueda considerar asociaciones políticas está menos claro. Probablemente sea justo decir que la mayoría de las asociaciones formales entre los dos sectores revisten un alcance muy limitado. Las más destacadas son las que proporcionan ayuda pública a centros privados y también las asociaciones financiero-educativas.

En estos casos existen relaciones formales entre el gobierno y los centros privados por un lado, y entre empresas privadas y centros públicos por otro. En un contexto más amplio, está claro que la educación de cada niño debe ser necesariamente una tarea pública-privada en tanto en cuanto su éxito depende de la colaboración entre los padres y el centro de enseñanza. Lo que los estudiantes aprenden depende no sólo de lo que pasa en el centro sino también de lo que pasa en casa y de en qué medida el hogar y el centro educativo se apoyan mutuamente en sus objetivos.

En este capítulo repasaremos varios tipos de conexiones entre los sectores públicos y privados que existen dentro de la enseñanza primaria y secundaria. Comenzaremos considerando la peculiar naturaleza de la enseñanza en cuanto que los beneficios que produce son a la vez públicos y privados. Ello sugiere que la colaboración entre lo público y lo privado debería ser clave para la educación. Repasaremos diversas intervenciones ya existentes que relacionan a los sectores públicos y privados y destacaremos la necesidad de una colaboración pública-privada al mismo tiempo que también señalamos los permanentes focos de tensión entre los dos sectores en lo referente a la enseñanza. Por último presentaremos

(\*) Universidad de Stanford.

la iniciativa más ambiciosa de fusionar los sectores públicos y privados de enseñanza mediante unos bonos que podrían utilizarse en centros privados.

## LA ENSEÑANZA COMO UN BIEN PÚBLICO Y PRIVADO

La enseñanza, de forma inherente, sirve simultáneamente a los intereses públicos y a los privados (Levin, 1987). Afecta a los intereses públicos porque debe preparar a los jóvenes para asumir roles adultos en los que tendrán que hacerse cargo de responsabilidades de carácter cívico, aceptar una serie de valores comunes, participar en un sistema democrático regido por una serie de normas determinadas y asumir la vida económica, política y social que constituye la base de una nación. Todo ello es necesario para que la democracia, la economía y la sociedad funcionen eficazmente. Al mismo tiempo, la enseñanza afecta a los intereses privados de los estudiantes y sus familias en tanto que les ofrecen una variedad de formas de desarrollo que repercutirán en unos beneficios individuales de tipo económico, social, cultural y político. Dentro de esta misma experiencia educativa se producen resultados que contribuyen a la sociedad en general así como otros que revierten directamente en beneficios para el individuo.

Hasta cierto punto, las consecuencias públicas y privadas de la escolarización pueden solaparse dado que unos mejores resultados educativos para el individuo y su familia pueden también traducirse en unos beneficios sociales. Por ejemplo, si la escolarización hace que el individuo sea más productivo (beneficios privados), la economía también se ve potenciada (beneficios sociales). Pero en otros aspectos pueden existir conflictos entre los beneficios privados y los públicos. Por ejemplo, los beneficios públicos de la escolarización requieren que los estudiantes aprendan a considerar diferentes puntos de vista que se

presentan y discuten en las experiencias escolares. Pero los valores privados de las familias pueden entrar en conflicto con algunos de estos puntos de vista, siendo así posible que los padres no quieran que sus hijos sean expuestos a puntos de vista que son contrarios a los que se tienen en la familia.

El problema es que la escolarización se encuentra en la intersección de dos clases de derechos, los de la familia y los de la sociedad. El primero es el derecho de los padres a elegir las experiencias, influencias y valores a los que exponen a sus hijos, el derecho a educarlos como crean más conveniente. El segundo grupo de derechos es el de una sociedad democrática a utilizar el sistema educativo como un medio para reproducir sus instituciones políticas, sociales y económicas más esenciales a través de una experiencia educativa común (Guttman, 1987; pp. 127-71). Básicamente, el desafío consiste en proporcionar la experiencia educativa necesaria para establecer un base común de conocimientos y valores que son cruciales para reproducir el orden social, económico y político (objetivos públicos) al mismo tiempo que se ofrecen las suficientes posibilidades de elección para satisfacer los objetivos privados. Dado que los centros educativos constituyen la primera instancia para preparar a todos los estudiantes para las asumir las principales instituciones que conforman los cimientos de la sociedad, este requisito apunta a un proceso de escolarización que comprende muchas experiencias comunes para todos los estudiantes, incluso si algunas de ellas violan las opciones particulares que cada familia puede elegir individualmente para sus hijos.

Ambas clases de derechos son legítimos y ambas son parciales, aunque no totalmente compatibles. Está claro que los centros públicos no pueden ser defensores de todas y cada una de las muy diferentes y muchas veces incompatibles perspectivas de los padres sobre la cultura, el idioma, los valores, la religión y la política. Consideremos como ejemplo las marcadas

diferencias que existen dentro del sistema político sobre la permisibilidad del aborto. Este es un punto muy controvertido dentro de la sociedad, que debe resolverse políticamente. Sin embargo, las emociones juegan un papel muy importante dentro de las distintas perspectivas. Algunos consideran que el aborto es un infanticidio. Otros consideran que determinar el destino de un feto que todavía no ha sido dotado de características humanas debe ser una elección individual. Este conflicto tiene sus raíces profundas en ideologías filosóficas, religiosas y políticas.

A algunos padres les gustaría que el aborto se presentara como un asesinato y a otros que se considerara como una cuestión de planificación familiar, y ambas partes calificarían el punto de vista contrario de ilegítimo. Ello hace que el planteamiento del problema sea muy difícil para los centros. La solución más fácil para el centro sería ignorar el tema, pero los tribunales, la legislación y el congreso no pueden hacerlo y es un tema para cuya comprensión todos los ciudadanos deberían estar bien informados del proceso político. Esto es un ejemplo de cómo la dimensión pública de la educación puede entrar en conflicto con los objetivos privados de muchas familias que quieren que el tema no se discuta públicamente o inculcar la corrección de un punto de vista determinado sin que se debata. Existen muchos otros asuntos públicos que exigen una solución democrática pero que por razones privadas son objetables por parte de muchas familias. Esta situación se produce a menudo cuando los padres condenan la enseñanza de valores «inapropiados» en los centros públicos, o lo que es lo mismo, el hecho de que no inculquen «sus» valores. En estos casos los padres pueden presionar a los colegios y las juntas escolares advirtiéndoles de que si no cambian enviarán a sus hijos a otros centros públicos o privados (Hirschman, 1970).

Cualquier debate educativo sobre temas públicos y privados debe reconocer la tensión entre los beneficios y objetivos públicos y privados. Dado que la enseñanza integra componentes públicos y privados, éstos deberían equilibrarse y combinarse. La solución se encontrará siempre en un compromiso que dejará a algunos padres insatisfechos. Esta insatisfacción conducirá a presiones para que la enseñanza pública cambie, teniendo la enseñanza privada y la enseñanza en casa como posibles alternativas. En otros casos, los padres se trasladarán a otras jurisdicciones donde los centros públicos sean más compatibles con sus creencias.

Gran parte del debate sobre los roles que deben asumir los centros públicos sólo se puede entender dentro de este marco. Los padres que creen que los centros deberían limitarse a educar a sus hijos de acuerdo con sus objetivos privados probablemente pondrán objeciones a los objetivos públicos de la enseñanza. Incluso aquellos padres que aceptan los objetivos públicos pueden estar en desacuerdo con actividades y objetivos específicos que son incompatibles con sus valores educativos particulares. La política educativa pública debe seguir el curso de promover el interés público abarcando al mismo tiempo los intereses privados tanto como sea posible, sin que las dos partes entren en graves conflictos. Esta es una responsabilidad difícil que somete a los centros a una tensión difícil de superar. En este sentido, Chubb y Moe (1990) han afirmado que la democracia es el problema al que tiene que enfrentarse la enseñanza pública.

Antes de la década de los cincuenta, los padres y los distritos escolares podían resolver estos conflictos potenciales mediante lo que Michael Katz (1971) denomina «localismo democrático».<sup>1</sup> Ello consistía en que cada comunidad podría mantener unos centros públicos que reflejaban la política, los valores, la cultura y la economía

(1) Esta argumentación se encuentra más extensamente desarrollada en LEVIN (1987).

local predominante. Así, en muchos centros públicos de la nación existía segregación racial y la financiación de los centros era en gran parte un asunto local basado en los impuestos sobre la propiedad, lo que hacía que los estudiantes de los distritos más ricos dispusieran de más fondos que los de los enclaves más pobres. Muchos niños con minusvalías quedaban excluidos de los colegios o se les ofrecían servicios inadecuados y aquellos que pertenecían a grupos educativos de riesgo no recibían ayudas especiales, dirigiéndoseles a menudo hacia programas curriculares sin salida. Otro rasgo común de la vida escolar era la educación en la religión dominante a nivel local. Y aunque todas estas medidas políticas pudieran considerarse incompatibles con los objetivos públicos de la educación, estaban basadas en un compromiso tácito basado en que aquellos que tenían poder podían influir en la política y las prácticas locales para que sus hijos se vieran beneficiados a expensas de los de los demás. Los niños pertenecientes a grupos sin ningún poder político, como los negros, los pobres o los discapacitados recibían un trato nada envidiable.

Sin embargo, durante los cuarenta años siguientes, las decisiones y las medidas políticas determinadas por los tribunales, las asambleas legislativas y el Congreso, redujeron estas prerrogativas y desigualdades, de manera que cada vez más las escuelas fueron ajustándose a unas pocas alternativas públicas para dar respuesta a las preferencias educativas privadas. Se aprobaron leyes que proveían de beneficios especiales a los económicamente más débiles, la población bilingüe y los estudiantes con minusvalías, lo que favoreció a su vez la igualdad de razas y de sexos. La financiación de la enseñanza fue igualándose cada vez más entre los distritos escolares y la política oficial de segregación racial fue prohibida por la ley. La presión hacia una mayor igualdad acabó con muchos de los privilegios que tradicionalmente ostentaban los grupos dominantes de cada comunidad local.

En 1980 se produjo una reacción general con el fin de recuperar lo que estaba perdido. Si el poder político local ya no podía utilizarse para crear escuelas que reflejaran las preferencias raciales, los valores morales, las prácticas religiosas y la economía familiar de los residentes locales, había que buscar nuevas alternativas. La mayoría de dichas alternativas giraban en torno a diferentes modos de incrementar la posibilidad de elección de centros públicos dentro de cada localidad. Las alternativas públicas se referían a la capacidad de las familias para elegir entre los centros de enseñanza públicos de un distrito o entre distintos distritos, en lugar de que los estudiantes fueran asignados a los centros (ver los ensayos de Clune y Witte, 1990). Algunos distritos crearon incluso escuelas-íman especializadas en distintos temas para atraer a las familias interesadas en los mismos (por ejemplo ciencia, arte, tecnología, multiculturalismo, finanzas, profesiones relacionadas con la sanidad etc.). Sin embargo, estas formas de elección pública han sido superadas durante la última década por alternativas más radicales como los centros estatutarios y los bonos escolares. Los centros estatutarios son centros establecidos bajo la autoridad pública que están exentos del cumplimiento de muchas normas y leyes siempre que cumplan los objetivos proclamados en su estatuto (Nathan 1996). Dichos centros pueden ser creados por padres o educadores y representar diferentes filosofías educativas dentro de un contexto escolar público más amplio. Los bonos escolares representan la respuesta más completa al dilema público-privado, ya que sirven para financiar con dinero público a todas las escuelas que cumplan ciertos requisitos mínimos, ya sean públicas o privadas.

#### FORMAS VIGENTES DE COLABORACIÓN PÚBLICA-PRIVADA

Antes de referirnos a la iniciativa del bono escolar, es importante repasar brevemente las prácticas vigentes de financiación de

los centros privados, las asociaciones empresa-escuela y las relaciones familia-escuela.

#### **LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS CENTROS PRIVADOS**

Los estados y los gobiernos locales ofrecen considerables *subvenciones* a los centros privados, con propósitos no-sectarios. El planteamiento general es que si la financiación estatal beneficia más al niño que a las instituciones religiosas que patrocinan la mayoría de los centros privados, entonces es aceptable dentro de la constitución federal y estatal. Las subvenciones más comunes del gobierno para los centros privados se refieren a cuatro áreas: el estatus libre de impuestos, los libros de texto, el transporte y los programas categorizados.

Dado que la mayoría de los centros privados existentes son instituciones educativas no lucrativas, están exentos de impuestos aunque siguen teniendo derecho a todos los servicios locales y estatales financiados con rentas públicas. Los libros de texto que se proporcionan a los centros públicos para todas las materias curriculares excepto las religiosas con frecuencia también se ofrecen gratuitamente a los centros privados. Muchos estados también facilitan el transporte de los alumnos de los centros privados de la misma manera que lo hacen con los de los centros públicos. Finalmente, los programas estatales y federales para los alumnos discapacitados a menudo también se imparten en los centros privados, por parte de personal del distrito escolar público, dentro de aulas carentes de cualquier adorno o símbolo religioso. Uno de los primeros estudios sobre el tema (Sullivan, 1974) concluyó que el gobierno cubre aproximadamente un cuarto del coste de financiación de los centros privados, si bien hay que tener en cuenta que dicho estudio se remonta a hace dos décadas, cuando las leyes eran más restrictivas, por lo que en la ac-

tualidad la proporción es probablemente mucho más alta.

#### **ASOCIACIONES EMPRESARIALES**

Las empresas cuentan con una larga tradición de establecer asociaciones con los centros educativos de muy diversas maneras. Generalmente estas asociaciones se basan al mismo tiempo en el propio interés y en el altruismo. Dichas asociaciones pueden mejorar la formación del personal contratado por las empresas y ser muy positivas desde el punto de vista de las relaciones públicas, pero también pueden ser motivadas por un espíritu de colaboración con la comunidad. Las formas que adoptan estas asociaciones son muy variadas. A escala local incluyen programas de «adopción de escuelas» que ofrecen ayuda financiera para los centros, la colaboración de profesionales expertos cuando se trata de asesorar al centro sobre temas concretos o problemas administrativos, la cesión de horas a algunos empleados para que actúen como tutores de forma voluntaria y premios para los estudiantes más destacados. A escala regional y nacional, pueden incluir la formación de asociaciones privadas que ofrezcan apoyo político a las reformas escolares así como programas de becas de mayor alcance para ayudar a los centros a realizar cambios de gran envergadura. Por ejemplo, IBM patrocina concursos de becas con premios de millones de dólares para los centros comprometidos en la búsqueda de nuevas aplicaciones de los informáticos y de otras tecnologías afines.

Los centros educativos también ostentan una larga tradición de acuerdos de cooperación laboral con empresas para la formación y colocación de alumnos de carreras profesionales (Steinberg, 1997). Mediante el ofrecimiento a los estudiantes de trabajos a tiempo parcial relacionados con su preparación profesional, estas empresas les proporcionan al mismo tiempo una experiencia práctica y un sueldo. Estos acuerdos empresariales pueden incluir también

donaciones en forma de equipamiento o fondos para apoyar los programas de estudios profesionales. Y a menudo, estas mismas empresas contratan a los que se gradúan en estos programas con resultados satisfactorios. Este es un ejemplo de actividad mutuamente beneficiosa dado que ayuda al aprendizaje al mismo tiempo que a la formación del personal laboral.

## ESCUELA Y FAMILIA

A un nivel menos formal, aunque incluso más coherente con los resultados académicos de los estudiantes, existe un tipo de acuerdo tácito entre las entidades públicas (escuelas) y las privadas (familias). Es bien sabido que los resultados que los alumnos obtienen dependen en gran medida de la influencia familiar. Concretamente, los niños de familias donde el nivel socioeconómico y educativo de los más padres es más alto, tienden a conseguir mejores resultados que aquellos de niveles más bajos (Natriello, McDill y Pallas, 1990). Es evidente que las familias pertenecientes al primer grupo están mejor capacitadas para proporcionar a sus hijos recursos y experiencias que favorecen el aprendizaje escolar.

Es interesante separar en dos partes la influencia que tiene la familia sobre el aprendizaje. La primera parte consiste en las interacciones «naturales» que las familias más cultas y acomodadas tienen con sus hijos y que contribuyen al éxito académico. Dichas familias utilizan un inglés estándar, un vocabulario culto y estilos de interacciones que tienden a estar orientados hacia las técnicas de cuestionamiento y razonamiento (Heath, 1983). Esta es la clase de interacciones que conduce al conocimiento y la conducta que se fomenta en las escuelas y que se mide en los tests de rendimiento. Por otra parte, las rentas más altas llevan consigo que los estudiantes tengan acceso a una mayor riqueza de experiencias que contribuyen a su educación. Ejemplos de esta clase de experiencias son los

viajes, ordenadores, campamentos de verano, libros, *hobbies* o clases de música. Finalmente, se encuentran mejor capacitados para cumplir con los objetivos nutricionales, sanitarios, de orientación y de asesoramiento pedagógico que requiere el aprendizaje escolar. Pero además, existen algunas prácticas específicas referentes al centro al que sus hijos acuden que las familias pueden asumir y que mejorarán tanto las posibilidades de éxito de sus hijos como la calidad del centro.

Joyce Epstein, el especialista más destacado en el área de las relaciones escuela-familia-comunidad, ha identificado seis tipos de participación familiar (Epstein, Coates, Salinas, Sanders y Simon, 1997, pp. 1-25).

- *Educación de los hijos*— colaborar con los padres a crear un entorno en el que sus hijos se vean ayudados como estudiantes.

- *Comunicación*— crear formas eficaces de comunicación escuela-casa y casa-escuela sobre los programas escolares y el progreso de los alumnos.

- *Voluntariado*— solicitar y organizar la ayuda y el apoyo de los padres para con el centro.

- *Aprendizaje en casa*— orientar a las familias para que puedan ayudar a sus hijos con los deberes u otras actividades escolares.

- *Toma de decisiones*— incluir a las familias en la toma de decisiones que afectan al centro e impulsar un mayor liderazgo de los padres.

- *Colaboración con la comunidad*— utilizar los recursos comunitarios para ayudar a las familias, fortalecer los centros y mejorar el aprendizaje de los estudiantes.

Merece la pena destacar que estas actividades constituyen vías de colaboración de los centros educativos con las familias y comunidades y de las familias y las comunidades con las escuelas, con el fin principal de mejorar el rendimiento de los estudiantes. El trabajo de Epstein, Coates, Salinas, Sanders y Simon (1997) constituye un excelente manual de actuación en esta área.

## CHEQUES ESCOLARES

Aunque el concepto de los cheques escolares lleva funcionando al menos dos siglos, la forma específica que se ha estado debatiendo durante los últimos años se refiere a la planteada por una importante publicación de Milton Friedman sobre el papel del estado en la educación (Friedman, 1962). En dicho trabajo Friedman defendía que los centros educativos deben ser financiados por el gobierno debido a la importancia de su papel a la hora de promover los valores necesarios para el funcionamiento de la sociedad democrática. Aunque la denominación que Friedman les daba era la de «beneficios vecinales», éstos son muy similares a los que nosotros ya nos hemos referido como beneficios públicos de la educación, es decir, las contribuciones que se hacen a la sociedad en general más que al individuo en particular. Sin embargo, Friedman opinaba que el hecho de que el gobierno deba financiar a las escuelas no significa que deba también dirigirlos. Al mismo tiempo que sugería que el gobierno era un monopolio caracterizado por su actitud indiferente, afirmaba que los centros educativos debían situarse dentro de un mercado competitivo que debería promover la existencia de una gran variedad de centros escolares lucrativos y no lucrativos. Para conseguirlo, la financiación de las escuelas debería producirse a través de unos cheques escolares expedidos por el gobierno que pudieran utilizarse para recibir enseñanza en centros «aprobados» que cumplieran con unos requisitos mínimos dirigidos al interés público. Los centros escolares acudirían luego a las oficinas de Hacienda a canjear estos cheques por dinero público y los padres que tuvieran los medios suficientes estarían obligados a añadir dinero a los cheques. Según Friedman, este plan garantizaría la eficacia, innovación y capacidad de respuesta a las preocupaciones de los padres a través de los incentivos de un mercado competitivo.

Los centros escolares satisfacerían así las necesidades de los distintos «nichos» existentes en el mercado y competirían entre sí, al mismo tiempo que los padres, como clientes, podrían retirar su confianza de las escuelas que no fueran de su agrado y acudir a otras que les resultaran más atractivas. Además, con este sistema se crearían una gran variedad de escuelas con el fin de satisfacer los intereses privados de las familias, al tiempo que se protegería el interés público mediante unos requisitos curriculares mínimos. Así pues, la propuesta de Friedman reconocía la existencia de los beneficios públicos y privados de la enseñanza a la vez que ideaba un mecanismo financiero para el mercado privado que presumiblemente respondía a las necesidades de ambos sectores.

El hecho de que el plan del bono propuesto por Friedman pudiera cumplir con todo lo que prometía es un tema que desde entonces se viene discutiendo. El plan inicial de Friedman era parco en detalles respecto a la cuantía del cheque, las normas para garantizar que se producirían los beneficios públicos pretendidos y la información que se proporcionaría a los centros escolares y potenciales productores, por un lado, y a las familias por otro, lo que es un requisito imprescindible dentro de un mercado competitivo. Así pues, desde entonces han surgido numerosos y diferentes planes basados en el bono, que han cubierto estas áreas no delimitadas por el de Friedman, con ligeras diferencias de objetivos por parte de cada uno. Entre los más destacados se encuentran el plan propuesto por el Centro de Estudios de Política Pública (1970) diseñado con el fin de aplicarse experimentalmente como parte de Programa contra la Pobreza del Departamento de Oportunidades Económicas de Estados Unidos, la propuesta de transformar los sistemas escolares estatales aplicando el sistema de bonos realizada por Coons y Sugarman (1977) y la de Chubb y Moe (1990) que ha captado el interés de

muchos reformistas en los recientes años. Por otro lado, se han promovido por parte de la administración pública algunas demostraciones del funcionamiento del cheque en Cleveland y Milwaukee y algunos proyectos financiados con capital privado en San Antonio, Nueva York e Indianapolis (Moe, 1995).

Las diferencias entre los distintos planes basados en el cheque escolar pueden agruparse en torno a tres aspectos: financiación; regulación e información (Levin, 1991).

- *Financiación*— Un punto decisivo dentro del potencial impacto que tendrían los cheques sobre el concepto de igualdad es la cuantía de los mismos y el de si las familias podrían añadir sus propios recursos mediante pagos al centro escolar. El plan original de Friedman sugería un bono de poco valor al que los padres que contaran con medios suficientes y que lo desearan pudieran añadir otras cantidades. Los planes posteriores a éste normalmente limitan las ayudas por parte de los padres e incluyen bonos compensatorios, esto es, bonos más cuantiosos para los pobres y los discapacitados para compensar que sus necesidades educativas generan costes más elevados (Centro de Estudio de Política Pública, 1970). Por otro lado, la participación escolar requiere una provisión de fondos para el transporte que garantice el acceso a las potenciales alternativas dado que muchos padres no pueden afrontar este gasto o su horario de trabajo no les permite llevar a sus hijos al colegio. El plan inicial de Friedman no toca este tema, aunque planes posteriores si lo consideran como requisito.

- *Regulación*— Ya Friedman sugería que los centros que funcionaran con el sistema del cheque deberían estar sujetos a unas normas curriculares que garantizaran la consecución de unos beneficios públicos, si bien esta regulación sería mínima. Sin embargo, otros planes posteriores, como el del Centro de Estudios de Política

Pública (1970) o el de Coons y Sugarman (1978) requerían una serie de medidas añadidas, incluyendo los informes regulares sobre los resultados en los tests de rendimiento de los estudiantes. Por otra parte, exigían la no-discriminación en el proceso de admisión y el sorteo de las plazas en el caso de que un centro escolar recibiera más solicitudes de las que podía admitir. También se han debatido otros requisitos necesarios para que los centros puedan canjear sus cheques, como son un currículum estricto y las exigencias en cuanto a la titulación de los profesores.

- *Información*— El criterio de eficacia que rige los mercados competitivos exige que tanto compradores como vendedores tengan acceso a la información importante. Por ejemplo, las familias necesitan saber las alternativas disponibles y sus consecuencias educativas. Aunque el plan de Friedman no prevé la recopilación y difusión de información por parte de los centros, otros planes sí suelen reconocer la responsabilidad de hacerlo.

En resumen, no hay un solo plan del cheque escolar, sino muchos y muy diferentes en cuanto a las medidas que consideran y los resultados educativos a las que éstas conducirían. Algunos tienden a centrarse en maximizar la posibilidad de elección de las familias, mientras que otros sacrificarían una parte de esta variedad de elección mediante unas normas y un tipo de financiación que enfatizaran aspectos como la igualdad y la existencia de un núcleo de aprendizaje común.

#### **CUATRO CRITERIOS FUNDAMENTALES**

Para comprender los argumentos que existen a favor y en contra de los cheques escolares y de que los centros privados reciban dinero público, es importante identificar cuatro criterios principales que emergen del debate público. Cada uno de estos criterios es especialmente importante para los responsables políticos y los accionistas: la



libertad de elección; la eficacia; la equidad y la cohesión social.

- *Libertad de elección*— Para muchos de los defensores de los cheques, la libertad de elección de un tipo de centro educativo que emule sus valores, filosofía educativa, enseñanza religiosa y opiniones políticas es sumamente importante a la hora de realizar un cambio educativo. Este criterio pone un gran énfasis en los beneficios privados de la enseñanza así como en la libertad para elegir centros que sean coherentes con las prácticas educativas de las familias.

- *Eficacia*— Quizás la reivindicación principal a favor de la existencia de los bonos escolares es que mejorarían la eficacia del sistema escolar, produciendo mejores resultados educativos, para unos recursos económicos dados. Se han realizado numerosos estudios con el fin de medir las diferencias en rendimiento escolar entre los estudiantes de los centros públicos y los privados en general o entre estudiantes que utilizaran el cheque en los centros privados y estudiantes de los escasos centros públicos en los que se han realizado demostraciones, sobre el funcionamiento del bono (Levin, 1998; Peterson, Myers y Howell, 1998; Metcalf, 1998).

- *Equidad*— Una de las principales reivindicaciones de aquellos que están en contra del método del cheque, es que mediante dicho procedimiento se produciría una mayor desigualdad en la distribución de los recursos, oportunidades y resultados educativos entre los distintos sexos, clases sociales, raza, procedencias lingüísticas y localización geográfica de los estudiantes. Muchos defensores del cheque argumentan, por el contrario, que la posibilidad de elegir centro abrirá las posibilidades de los estudiantes confinados a las peores escuelas del vecindario y que el mercado competitivo encontrará grandes incentivos en responder a las necesidades de todos los estudiantes de forma más completa de lo que lo hacen los centros existentes en la actualidad.

- *Cohesión social*— Como ya se mencionó antes, uno de los propósitos más importantes de la escolarización es proporcionar a todos los estudiantes una experiencia común respecto al currículum, los valores, los objetivos, el idioma y la socialización política, de manera que estudiantes procedentes de diferentes contextos acepten y apoyen un conjunto de instituciones sociales, políticas y económicas. El desafío reside en si un mercado escolar que compite para satisfacer los objetivos particulares de padres y estudiantes se agruparía en torno a un conjunto de principios sociales, económicos y políticos sin que existiera una regulación exhaustiva o incentivos sociales muy poderosos.

## EVIDENCIAS

La conveniencia o no de la aplicación de un plan de cheques escolares dependerá de en qué medida los cheques son eficaces en relación a las alternativas existentes sobre cada uno de los cuatro criterios así como en la importancia que reciba cada uno. Es importante señalar que si un criterio concreto no es convenientemente apoyado por una circunscripción electoral determinada, las evidencias sobre la aplicación de dicho criterio no serán de mucho valor. Es decir, la preferencia por los cheques, o por un plan concreto basado en ellos, no depende de las evidencias halladas con respecto a todos sus criterios, sino de sólo lo que el observador considere importante. El hecho de que ningún plan de cheque escolar haya sido experimentado a fondo en Estados Unidos implica que las evidencias sean limitadas. Sin embargo, durante la década de los noventa se ha producido bastante literatura empírica sobre algunas aplicaciones experimentales del cheque sobre las diferencias en cuanto a rendimiento académico entre centros públicos y privados y sobre los modelos de elección de centros y los costes económicos, que puede utilizarse par-

cialmente para analizar estos temas (se puede encontrar un resumen de todo ello en Levin, 1998). Sobre esta base, así como sobre el conocimiento general sobre el funcionamiento del mercado, se pueden extraer algunas conclusiones. No obstante, incluso dichas conclusiones dependerán en gran medida del tipo de plan que se haya considerado. Por ejemplo, los planes de cheque escolar que abogan por una regulación mínima pueden producir consecuencias muy distintas a aquellos que prefieren una regulación más exhaustiva.

Con respecto al criterio de la libertad de elección, la alternativa del cheque sería muy interesante a la hora de ofrecer a las familias unas amplias posibilidades de elección que podrían corresponderse más estrechamente con sus objetivos privados sobre la educación de sus hijos. El saldo a favor de los cheques escolares de enseñanza aumentaría considerablemente si lo comparamos con un sistema escolar tradicional en el que los niños están obligados a asistir a los centros educativos de su vecindario. Sin embargo, dicho saldo se reduciría en aquellos casos en los que los centros públicos incluyen una elección intra-districtos e inter-districtos así como la existencia de escuelas-imán, y se reduciría todavía más en los casos en los que los centros educativos concertados funcionan casi con total independencia. Evidentemente, la libertad de elección dependerá en gran medida de la existencia y la posibilidad de acceso a las alternativas existentes, factores que a su vez dependen de los fondos para el transporte y la calidad de la información.

Con respecto a la eficacia que alcanzarían los centros mediante el sistema de los cheques escolares, podemos dividir el fenómeno en dos tipos de eficacia: micro y macro. La micro-eficacia hace referencia a la capacidad de maximizar los resultados educativos obtenidos en el centro escolar. Obviamente, si diferentes centros producen diferentes tipos de resultados educativos

para satisfacer a sus clientes, la comparación es difícil. En efecto, los defensores del mercado considerarían el hecho de que los padres puedan elegir el tipo de enseñanza que reciben sus hijos como el objetivo más importante de una utilización más eficaz de los recursos. Los detractores del cheque argumentarían que la ausencia de unos beneficios públicos que caracteriza la solución del mercado, implica que los centros adscritos al sistema del bono se limitarían a producir más beneficios privados a expensas de los públicos.

Cuando el rendimiento de los estudiantes se utiliza como medida de los resultados educativos, parece que, si tomamos como muestra grupos comparables de estudiantes, los centros privados y aquellos adscritos al sistema del cheque podrían tener una ligera ventaja sobre los centros públicos (Levin, 1998), posiblemente porque los centros privados tienen mayor capacidad de concentrarse en la obtención de un conjunto determinado de resultados que aquellos centros que están bajo un control democrático (Chubb y Moe, 1990). Los estudios que examinan las diferencias en rendimiento educativo entre los estudiantes de los centros privados y los de los públicos arrojan cierta ventaja a favor de los centros privados, si bien las diferencias son pequeñas (Levin, 1998; Peterson, Myers, y Howell, 1998; Metcalf y otros, 1998). Las diferencias más frecuentes se cifran en unos pocos percentiles y se limitan a una o dos asignaturas de entre las cuatro o cinco que han sido objeto del estudio. Por ejemplo, después de dos años, la experiencia del cheque de Cleveland demostró que en la materia de lengua, los estudiantes del grupo del cheque tenían ventaja sobre los estudiantes del grupo comparativo del centro público, si bien no ocurría lo mismo en otras asignaturas como lectura, ciencias, matemáticas o ciencias sociales (Metcalf y otros, 1998, p. 21).

La macro-eficacia se refiere a los resultados que se obtienen no sólo dentro del

centro escolar, sino también a los costes comparativos de la infraestructura general del sistema del cheque, en comparación con los costes generales de mantenimiento del sistema vigente. Algunas áreas concretas de dicha infraestructura serían el mantenimiento del registro, la acreditación escolar, el transporte y la información y la decisión sobre temas conflictivos. Evidentemente, alguno de los costes del sistema del cheque dependerán de las previsiones que se tengan en cuenta. Por ejemplo, si los beneficios de la micro-eficacia se obtienen mediante la libre competencia, entonces se requeriría una considerable inversión en información y transporte. Si para que los centros sean declarados aptos para el sistema de cheques han de cumplir con los requisitos necesarios para producir beneficios públicos, entonces habrá que establecer un órgano de control. Incluso en el caso de que no se tengan en cuenta estas medidas, el coste del mantenimiento del registro aumentará al requerirse un órgano central que realice a nivel nacional un seguimiento de la asistencia de los estudiantes y el cumplimiento de los requisitos exigidos para la utilización de los bonos y su canje<sup>2</sup>. Un trabajo de Levin y Driver (1996, 1997) aborda por primera vez el estudio de estas medidas de apoyo a la infraestructura y concluye que los costes que acarrearía el sistema de los cheques serían considerablemente superiores a los del sistema actual.

En resumen, los cheques escolares conducirían a una mayor eficacia dentro del centro escolar pero los costes de infraestructura que supondría dicho sistema serían considerablemente superiores a los del sistema actual. Comparativamente es difícil asegurar si la macro-eficacia favorece más a un sistema u otro, al no existir una información detallada sobre las caracte-

terísticas del sistema de los cheques ni del lugar donde se aplicaría el mismo. Por otra parte, si no se tiene en cuenta la ganancia que supondría para los consumidores en cuanto a libertad de elección, ni la potencial pérdida de beneficios públicos, no queda claro qué enfoque es más eficaz desde el punto de vista de la utilización de recursos.

Aunque el sistema actual de centros públicos está considerablemente estratificado por la raza y la clase social, así como por las desigualdades fiscales, la mayoría de los análisis sobre los bonos escolares sugieren que dicho sistema aumentaría las desigualdades. Las razones que conducen a esta conclusión son tres. La primera, que cualquier plan de cheques escolares que permita que los usuarios añadan dinero al cheque expedido por el gobierno favorecería a las familias con rentas más altas y menor número de hijos. Una inversión insuficiente en transporte y un sistema poco eficaz de información favorecerían también a los mejor situados económicamente, dado que están mejor capacitados para pagar el transporte y acceder a la información. En segundo lugar, muchos estudios sobre elección educativa demuestran que los pobres pueden sacar pocas ventajas de la posibilidad de elección y que tanto la selección familiar como la escolar conducen a que sólo los mejores estudiantes emerjan a la superficie, dejando atrás al resto de ellos (Levin, 1998).

Lo primero podría contrarrestarse mediante unos cheques compensatorios de mayor cuantía, la financiación del transporte y unas estrategias eficaces de información que favorecieran a los más pobres. Si estas medidas serían o no adecuadas para reducir las desigualdades que existen actualmente entre los centros escolares es un punto que no queda claro. Lo que sí es seguro es que los costes de infraestructura necesarios

---

(2) Por ejemplo, en California, un organismo nacional tendría que pasar de realizar el seguimiento de 1.000 distritos escolares a mantener el registro de unos 6.000.000 estudiantes así como de 25.000 centros. Ver LEVIN, 1998.

para contribuir a un sistema más equitativo serían muy altos.

Por último, el criterio de la cohesión social es el que parecería estar más garantizado dentro de un sistema escolar público que dentro de un mercado libre de enseñanza. El principal motivo de abogar por la libertad de elección es el de enviar a los niños a centros que emulen lo más posible los valores y objetivos específicos de cada familia en lugar de los objetivos comunes de la sociedad. Los centros escolares empezarían a competir por parcelas específicas de mercado tales como la religión, orientación política, origen nacional, idioma, cultura y otros aspectos importantes. Los valores e instituciones comunes que son necesarios para alcanzar los objetivos públicos de la enseñanza se verían entonces perjudicados por dicha conducta de mercado. Sólo mediante una regulación exhaustiva (la cual iría en menoscabo de la libertad de elección) podría obligarse a los centros a perseguir estos beneficios públicos.

#### EL DEBATE SOBRE LOS CHEQUES ESCOLARES

Aquellos que opinan que los problemas derivados del sistema de cheques quedarían resueltos por una investigación afanosa en busca de evidencias empíricas sobre algunos de estos aspectos podrían sentirse profundamente decepcionados. Gran parte del apoyo o la oposición a los cheques escolares se basa en cuestiones ideológicas más que en la evidencia. Para aquellos que creen firmemente en la libertad de elección educativa y en la maximización de las preferencias familiares, puede que aspectos como la igualdad y la cohesión social no sean importantes, al margen de los resultados empíricos referentes a estos temas. Para los que creen firmemente en la cohesión e igualdad social, las preferencias familiares o la libertad de elección de centro pueden no tener suficiente peso. De hecho, ésta parece ser la razón por la que

ambas partes tienden a limitar el debate a comparaciones sobre la eficacia y la efectividad de los centros públicos con los privados y los que utilizan el bono, un tema al que ambos grupos de opinión conceden cierta importancia. En última instancia, la cuestión se decidirá en función de planteamientos políticos o de valores más que sobre evidencias empíricas acerca de qué sistema es «superior». Por otro lado, la lucha entre los que quieren que los centros escolares atiendan sus objetivos particulares y aquellos que consideran que los centros deben dar prioridad a los beneficios públicos continuarán poniendo en cuestión e intentando modificar cualquier sistema que se esté aplicando (Carnoy y Levin, 1985).

(Traducción:  
Victoria Gordo)

#### BIBLIOGRAFÍA

- CARNOY, M. y LEVIN, H. M.: *Schooling and Work in the Democratic State*. Stanford, CA, Stanford University Press, 1985.
- Center for the Study of Public Policy. *Education Vouchers, A Report on Financing Elementary Education by Grants to Parents*. Cambridge, MA, autor, 1970.
- CHUBB, J. y MOE, T.: *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington, DC, The Brookings Institution, 1990.
- CLUNE, W. y WITTE, J. (eds.): *Choice and Control in American Education*, 2, 1990.
- VOLUMES (New York: Falmer Press).
- COONS, JOHN E. y SUGARMAN, S.: *Education By Choice*. Berkeley, CA, University of California Press, 1978.
- EPSTEIN, J.L.; COATES L.; SALINAS, K.C.; SANDERS M.G.; SIMON, B.S.: *School, Family, and Community Partnerships*. Thousand Oaks, CA, Corwin Press, 1997.

- FRIEDMAN, M.: «The Role of Government in Education», *In Capitalism and Freedom*. Chicago, University of Chicago Press, Chap. VI, 1962.
- GUTMAN, A.: *Democratic Education*. Princeton, Princeton University Press, 1987.
- HIRSCHMAN, A.: *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1970.
- HEATH, S.: *Ways With Words*. New York, Cambridge University Press, 1983.
- KATZ, M.: *Class, Bureaucracy and Schools: The American Illusion of Educational Change*. New York, Praeger Publishers, 1971.
- LEVIN, H.: «The Economics of Educational Choice», *Economics of Education Review*, Vol. 10 (1991), pp. 137-58.
- «Education as a Public and Private Good», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6 (1987), pp. 628-41.
- «Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 17 (1998), pp. 373-92.
- LEVIN, H. M. y DRIVER C. E.: «Estimating the Costs of an Educational Voucher System», in WILLIAM J., FOWLER Jr. (ed.), *Selected Papers in School Finance, 1994, NCES 96-068*. Washington, D.C.: U. S. Department of Education, National Center for Educational Statistics, 1996.
- «Costs of an Educational Voucher System», *Educational Economics*, Vol. 5(3), (1997), pp. 265-83.
- METCALF, KIM K.; MULLER, P.; BOONE, W.; TAIT, P.; STAGE, F., y STACEY, N.: *Evaluation of the Cleveland Scholarship Program: Second Year Report, 1997-98*. Bloomington, Indiana: The Indiana Center for Evaluation, Indiana University, 1998.
- MOE, T. M.: *Private Vouchers* Stanford, CA, Hoover Institution Press, 1995.
- NATHAN, J.: *Charter Schools: Creating Hope and Opportunity for American Education*. San Francisco, Jossey-Bass, 1996.
- NATRIELLO, G.; MCDILL E. y PALLAS, A.: *Schooling Disadvantaged Children*. New York, Teachers College Press, 1990.
- PETERSON, P. E.; MYERS, D. y HOWELL W. G.: *An Evaluation of the New York City School Choice Scholarships Program: The First Year*. Washington, DC, Mathematica Policy Research, 1998.
- STEINBERG, A.: *Real Learning, Real Work*. New York, Routledge, 1997.
- SULLIVAN, D. J.: *Public Aid to Nonpublic Schools*. Lexington, MA, Lexington, 1974.