



El porqué de la libre elección de educación

Descripción

Con la excepción de Holanda, donde el debate social sobre la libertad de elección en educación se remonta a finales del siglo pasado y se resuelve definitivamente a principios del presente siglo, la libre elección de centro se desarrolla en los países avanzados, fundamentalmente, a lo largo de dos tramos temporales: el primero va de los cuarenta a los setenta y supone la introducción en los sistemas educativos de mecanismos de financiación de la enseñanza privada con cargo a fondos públicos, particularmente, de la de carácter confesional; el segundo comprende los ochenta y los actuales noventa y se corresponde con una progresiva «deszonificación», es decir, con una flexibilización -o incluso eliminación- de la asignación de alumnos a centros sostenidos con fondos públicos en función del lugar de residencia de aquéllos. Cuando se considera el ritmo de incorporación de los países de la OCDE a esta nueva orientación del sistema escolar se advierte que estamos ante un proceso acelerado; es lo que en otro lugar hemos denominado el *movimiento de la libre elección de centro* ¹.

No se trata de analizar, en lo que sigue, cuáles son los factores de carácter sociológico que podrían explicar la consolidación de dicho movimiento, pero sí de detenerse en los argumentos que justifican el reconocimiento efectivo de esa libertad nueva en un buen número de países desarrollados. Las razones antes aludidas pueden clasificarse en dos grandes grupos: razones de carácter preferentemente político, relativas al respeto a los principios democráticos de libertad y equidad; y razones de naturaleza más técnica, vinculadas a su papel como herramienta para la mejora de la calidad de la educación. Cabe señalar, no obstante, que dicha distinción es más pedagógica que real, toda vez que en nuestro mundo complejo las razones políticas suelen tener una indiscutible dimensión técnica y viceversa.

Razones de carácter político

En relación con las razones de carácter político hay que recordar que bajo el problema de la libertad de elección en educación subyace la disputa histórica entre el Estado y la familia por orientar y dirigir la educación de las nuevas generaciones, disputa que ha sido resuelta en los países desarrollados de formas relativamente peculiares. Así, por ejemplo, en Holanda la *libertad de educación* -que incluye la igualdad de financiación de los centros, independientemente de cual sea su titularidad, y una amplia libertad de elegir por parte de las familias- aparece explícitamente recogida en la Constitución desde 1917 y el artículo correspondiente forma parte del grupo de los artículos intocables. En España, nuestra Constitución -en su título 1, capítulo 2, artículo 27- reconoce la *libertad de enseñanza* pero es precisa una labor de exégesis jurídica por parte de los expertos, de resultados no siempre coincidentes, para poder incorporar la libertad de elección, entendida en un sentido amplio, a dicho artículo.

El caso de los Estados Unidos no deja de ser, a este respecto, especialmente curioso. Resulta de sobra conocida la tradición norteamericana de compromiso con los derechos y las libertades individuales, sin embargo, la enmienda constitucional que prohíbe cualquier forma de financiación del Estado a las confesiones religiosas, unida a su particular visión del principio de igualdad de oportunidades y de su desarrollo a través de la educación, hacen, en la práctica, de la libertad de elección en educación una especie de excepción.

Comentando el antes citado artículo de nuestra Constitución, Ortiz Díaz, en su obra *La libertad de enseñanza*², hace a este respecto un par de afirmaciones diáfanas que merece la pena traer a colación:

«El derecho nuclear de la libertad de enseñanza es el de escoger libremente el tipo o modelo de educación que se desee. Es la afirmación más genuina que la caracteriza y tipifica. Los otros derechos sobre la libertad de enseñanza implican aspectos o son derivados de este nuclear».

Más adelante aclara: «Los padres de familia tienen derecho a escoger el tipo de educación de sus hijos no solo por razón de creencias religiosas o morales sino también de sus convicciones filosóficas, de sus preferencias pedagógicas, de la titularidad del centro, del profesorado, de la seriedad, organización, eficiencia y confianza que le ofrezca cada uno, etc.»

Junto con esa aproximación a la libre elección de centro como derecho fundamental, otros autores han procedido de forma similar invocando el artículo 10.2 de nuestra Carta Magna que alude al cumplimiento de lo dispuesto al respecto en los acuerdos internacionales ratificados por España; y aun otros lo han hecho desde la patria potestad, desde sus obligaciones inherentes y sus derechos correspondientes.

En cualquier caso, el reconocimiento expreso -en el nivel de la norma ordinaria- de ese derecho paterno está constituyendo un referente político de importancia creciente en los países incorporados a este movimiento de carácter internacional. A modo de ejemplo, y por su especial significado, cabe reproducir el texto íntegro del artículo 52.1 de la nueva *Ley de la Federación de Rusia sobre Educación* (1992):

«Los padres de los menores (o las personas que actúan *in loco parentis*), tienen el derecho, hasta que éstos hayan cursado la educación básica general, de elegir el tipo de educación y el establecimiento educativo, de proteger los derechos legales y los intereses del niño y de participar en la administración

de los establecimientos educativos»³.

Se integran en este texto los derechos de las familias con relación al fenómeno educativo que se han ido incorporando progresivamente a las legislaciones de los países desarrollados, de modo que la referencia a la participación de los padres en la gestión de los centros -de clara inspiración socialdemócrata- se hace coexistir con el reconocimiento franco del derecho a la libre elección.

El respeto a la libertad de las familias de elegir no solo el centro que mejor se acomode a sus convicciones morales, religiosas o incluso filosóficas, sino también el que mejor satisfaga sus expectativas respecto de lo que debe ser la educación de sus hijos en el plano intelectual constituye, pues, la piedra angular de la sustentación política del referido movimiento internacional.

No obstante lo anterior, la libre elección de centro está siendo vista por algunos países con fuerte implantación de la escuela pública, como una mejor forma de garantizar la igualdad de oportunidades en educación. La asignación obligatoria de alumnos a centros sostenidos con fondos públicos mediante rígidos criterios de carácter geográfico no asegura la equidad si no tan solo su espejismo, pues es un hecho ampliamente admitido el que las buenas escuelas suelen florecer en los buenos barrios; el lugar de residencia se convierte así en una barrera infranqueable para el acceso de las clases modestas a una educación de calidad. Como señala Stephen Aarons, semejante circunstancia «proporciona libre elección para los ricos y socialización obligatoria para el resto».

La prueba más evidente de que ésa es, precisamente, la percepción de los ciudadanos lo constituye el hecho de que en Estados Unidos sean los sectores menos favorecidos racial y económicamente los que valoren más la posibilidad de elegir centro público. Algo parecido sucede en Francia donde, después de los maestros, son los empleados situados en el segmento medio-bajo e la escala social los más activos a la hora de hacer uso de la elección de colegio.

Esta nueva -o simplemente renovada- percepción de la relación entre equidad y libre elección ha sido descrita por Clark, a propósito de la situación que al respecto vive Nueva Zelanda, en los siguientes términos:

«Nueva Zelanda tiene una historia de desarrollo educativo marcada por una implicación con la igualdad de oportunidades en educación. Ahora podemos estar en un punto en el que el paradigma requiere una redefinición. La igualdad de oportunidades puede necesitar atemperarse con la noción de elección! paterna, de modo que no sea la igualdad de acceso a la educación *per se* lo que resulta capital, sino más bien la-igualdad de acceso a la elección de educación»⁴.

En lo que concierne al segundo grupo de razones, calificadas anteriormente de técnicas, cabe afirmar que, en un buen número de países, la libre elección ha sido vista por las instancias de decisión como una estrategia privilegiada para mejorar la calidad de la enseñanza.

Motivos de carácter técnico

Veamos algunos ejemplos de esos motivos. La incorporación relativamente tardía de los Estados Unidos al ya citado movimiento internacional es considerada por algunos analistas como un intento de zarandear el sistema público -mayoritario con un 89%- introduciendo la concurrencia entre centros y promoviendo, por este medio, una mejora de los resultados. La preocupación de Norteamérica por la baja calidad global de su sistema escolar se puso de manifiesto, con toda claridad, con ocasión del conocido informe *A Nation at Risk* -elaborado en los años ochenta por la Comisión Nacional de

Excelencia en Educación- en el que se denunciaba la posición retrasada de los Estados Unidos a tenor de los resultados de evaluaciones internacionales y de la notable pérdida de posiciones con relación a su propia situación en el pasado.

Pero las expectativas de mejora de la calidad a través de la libre elección de centro se extienden, asimismo, a países como Suecia o como Francia, aceptablemente satisfechos con el funcionamiento de sus sistemas escolares pero, a la vez, conscientes de la importancia estratégica que está adquiriendo la calidad de la educación y de la formación en la nueva «sociedad del conocimiento».

Llegados a este punto cabe preguntarse por la naturaleza de los mecanismos que en este contexto vinculan los factores *libre elección de centro y mejora de la calidad educativa*. Con el propósito de hacer más clara la exposición, clasificaremos el grueso de dichos mecanismos en dos grupos, a saber, mecanismos de tipo psicosocial y mecanismos de tipo organizativo.

Mecanismos de tipo psicosocial

Mecanismos de esta clase operan sobre los padres, sobre los alumnos y sobre los propios profesores de las siguientes formas:

a) Los padres estarán más satisfechos con una escuela que han elegido libremente y, con una mayor probabilidad, adoptarán conductas de apoyo y valoración del centro así como del aprendizaje de sus hijos.

Tal circunstancia se deriva de la propia naturaleza de la libre elección. La elección de una escuela por parte de una familia, cuando es correctamente planteada, se orienta a satisfacer sus expectativas respecto de lo que debe ser la educación de sus hijos, a conseguir una mejor atención a las necesidades de éstos y una mejor adecuación a sus capacidades; de modo que lo más probable es que, en mayor o menor medida, la elección genere satisfacción. Pero, además, el carácter abierto del procedimiento permite a las familias corregir los errores y reorientar el proceso cuando convenga, generando por este medio una tendencia global hacia mayores niveles de satisfacción.

Diferentes investigadores anglosajones han estudiado el fenómeno concluyendo que, si la elección es debidamente atendida, el compromiso de los padres con la escuela elegida aumenta y se desarrollan actitudes positivas de las familias respecto de los centros, actitudes que se transfieren a sus hijos mediante el apoyo y la valoración positiva de la enseñanza y del gusto por aprender.

b) La dimensión psicosocial de la libre elección parece desempeñar, asimismo, su papel en los alumnos. Las expectativas de las familias respecto de los centros elegidos -y, por tanto, deseados- y la percepción inicial positiva respecto de la calidad de su funcionamiento generarán un clima favorable a la escuela que afectará positivamente a la motivación de los alumnos y, en consecuencia, a su nivel de rendimiento. Cual profecía que se autocumpliera, esa catalogación preliminar de la escuela como adecuada a los intereses de la familia terminará contribuyendo a que dichas expectativas iniciales se vean realizadas.

c) En lo que concierne a los profesores, la libre elección de centro -junto con su necesario acompañante, la autonomía de gestión- acelera el proceso de formación de la identidad del centro en tanto que entidad organizativa y simbólica, crea una comunidad de valores compartidos que otorga fuerza a los compromisos, orienta la lealtad de los participantes, establece un conjunto de

expectativas claras, un *ethos* distintivo que moldeará la experiencia de los protagonistas, contribuirá al éxito en la consecución de metas comunes y, consiguientemente, mejorará el rendimiento de los alumnos.

La abundante investigación disponible sobre las claves del buen funcionamiento de las escuelas -en su mayor parte agrupada en torno al movimiento de las llamadas «escuelas eficaces»- apunta de un modo consistente a la importancia de los fenómenos de tipo psicosocial que se plantean en los centros en tanto que comunidades y que constituyen un marco relevante que condiciona la eficiencia de los *actos de clase* y de los propios procesos de aprendizaje.

Mecanismos de tipo organizativo

En cuanto a los mecanismos de tipo organizativo cabe destacar los siguientes:

a) La libre elección promueve eficazmente la autonomía de los centros y, por su mediación, limita los efectos de una burocratización del sistema y de sus relaciones con los usuarios.

Todas las burocracias tienden espontáneamente a progresar en dos direcciones diferentes, aunque reforzando mutuamente sus efectos; de una parte, tienden a aumentar sus efectivos, a hacerse más pesadas y, por tanto, menos eficaces y más costosas; de otra, evolucionan con frecuencia hacia situaciones en las cuales el interés por el buen servicio a los usuarios es desplazado por objetivos de tipo interno; dichos objetivos suponen el bienestar de empleados y de administradores, pero también el alejamiento progresivo de las metas de carácter social que constituyen su razón de ser. Además, la primera de esas dos tendencias estimula el desarrollo de la segunda o, cuando menos, la hace más probable; y viceversa.

Distintos autores han señalado que los sistemas públicos de educación, aun cuando reposen en instituciones nominalmente democráticas, como lo son las escuelas, devienen burocracias padeciendo los rasgos típicos del comportamiento de esta modalidad de organizaciones.

La libre elección introduce en el sector público de la educación *mecanismos de tipo mercado*, promueve la autonomía de las escuelas y su responsabilidad en tanto que instituciones rompiendo, en cierto modo, la configuración burocrática del sistema. El cliente abandona su anterior condición de cautivo, su papel en tanto que usuario del servicio se revaloriza, y sus expectativas razonables son tomadas en consideración en un entorno más profesionalizado que tiende a aproximarse al de una *organización de calidad*.

b) La libre elección estimula la responsabilidad de los centros y promueve la mejora de su gestión económica.

Como hemos destacado anteriormente, el desarrollo de políticas de libre elección de centro en el seno del sector público va acompañado de un incremento del nivel de autonomía de las escuelas y, en consecuencia, de una mayor responsabilización con respecto a los resultados de su gestión –entendida ésta en un sentido amplio- en su condición de organizaciones. Ello supone una mayor consideración del profesorado en su calidad de profesionales que han de orientar sus prácticas de acuerdo con criterios de calidad, sabiendo que su conducta va a ser valorada por los usuarios del servicio y, consiguientemente, por la institución.

Según algunos autores, la libre elección de centro no ha de ser entendida como un pasaporte hacia una transferencia del poder a los padres, de igual modo que en el mundo empresarial los mecanismos de mercado no conllevan la cesión de la responsabilidad de la gestión de los recursos y de los procesos al cliente; pero la atribución a aquéllos simplemente del poder de elegir, en tanto que mecanismo efectivo de control social, contribuye a definir el marco en el que han de desarrollarse esas conductas profesionales, razonablemente autónomas pero a la vez responsables.

En lo que concierne a la gestión económica, la autonomía facilita la mejora de su eficiencia al estimular, precisamente, la responsabilización de los centros en tanto que organizaciones. Un centro que ha de fijar un presupuesto, establecer sus prioridades y ejecutarlo racionalmente en función de sus necesidades específicas, pondrá en marcha, con mayor probabilidad, mecanismos de control y desarrollará soluciones que mejoren la rentabilidad de sus recursos en orden a cubrir sus propios objetivos.

c) La libre elección de centro por parte de las familias lleva consigo un mejor ajuste entre oferta y demanda y estimula la diversificación. Por este medio, los profesores probablemente disfrutarán más de su trabajo al poder definir y desarrollar programas específicos que atraigan la atención de sus clientes; y efectuarán los compromisos necesarios para ofrecer una enseñanza más eficaz.

Nos encontramos de nuevo con otro de los efectos de la responsabilidad inducida por la libre elección y por la autonomía de los centros que, por lo general, la acompaña. La concienciación de que los resultados de la institución no dependen ya, en lo esencial, de instancias superiores remite al propio centro la responsabilidad con respecto a la calidad de su servicio. Las ideas creativas de los profesores y la realización y la aplicación de un buen diseño curricular, adquiere para los protagonistas un valor muy superior al que supondría efectuar dichas tareas como un mandato de la Administración.

En el marco definido por la libre elección de centro y sus políticas anejas -autonomía y responsabilización- la función de cada uno de los miembros de la institución adquiere un nuevo significado, pues de su eficacia dependerá el éxito o el fracaso de aquélla y sus posibles consecuencias; por su propia dinámica, los centros orientarán en mayor medida su acción hacia los resultados y los procesos de mejora se convertirán, en sí mismos, en una fuente de satisfacción colectiva que incrementará la moral del profesorado y su deseo de contribuir al presente y al futuro de su centro.

La sanción del mercado constituye, en cualquier caso, un estímulo y, cuando es positiva, un modo de reconocimiento que no tiene equivalente en un sistema de corte burocrático, sin riesgos pero con escasos beneficios sociales más allá de la atención a las necesidades de escolarización.

d) La libre elección aumenta la transparencia de las escuelas y genera información que permite poner en marcha medidas correctoras tendentes a recuperar el prestigio de las escuelas en declive.

Uno de los efectos secundarios de las políticas educativas de libre elección consiste en un aumento de la transparencia de los centros -esto es, del nivel de información sobre sus objetivos, sobre su funcionamiento y sobre sus resultados- que fluye hacia el exterior. La captación del cliente requiere el poner debidamente el acento en la comunicación. Así, en aquellos casos en los que los clientes no son cautivos del sistema, las escuelas organizan campañas de puertas abiertas, editan folletos en los

que se trata de mostrar al exterior las excelencias de su oferta educativa y, frecuentemente, hacen referencia a sus resultados. Algunos países han reforzado este proceso espontáneo con medidas tendentes a favorecer la igualdad de oportunidades, tratando de asistir a los padres en el proceso de elección mediante la difusión de una información neutra, relativamente completa y objetiva; pero, en cualquier caso, y por la propia dinámica que genera este tipo de políticas, es posible detectar más fácilmente cuando un centro comienza a no marchar bien.

En los entornos privados resulta habitual el uso de la frase «no hay mejor test que el mercado». En un contexto escolar público, lo cierto es que las propias opciones de los padres al decidir retirar a sus hijos de un centro dado, si se repiten significativamente en el tiempo, constituyen el mejor indicador, la llamada de atención más evidente, de que en el centro en cuestión existen problemas que requieren una especial consideración desde el punto de vista tanto del diagnóstico como del correspondiente tratamiento.

Aun cuando estos dos tipos de mecanismos, mediante los cuales la libre elección opera sobre la mejora de la calidad educativa, se hayan presentado por separado están, de hecho, conectados entre sí de un modo circular. Así, esta nueva forma de *control social*, que introduce la *libre elección*, al promover la *autonomía* y la *responsabilización*, estimulará -por su mediación- la *diversificación pedagógica* y contribuirá a desarrollar una *mayor identidad* de los centros en tanto que instituciones u organizaciones. Pero ese carácter propio acentuado activará el *compromiso de padres y alumnos* lo que contribuirá, a su vez, a reforzar la propia *identidad institucional*. Tanto un efecto como otro incidirán en la *mejora del rendimiento* de los centros y de su nivel de calidad lo cual actuará, a un tiempo, como causa generadora de los efectos anteriores.

Apelando a la complejidad

Junto con los mecanismos ya descritos, cabe hacer referencia a argumentos de carácter sociofísico que encuentran su lugar propio en el seno de las teorías de la complejidad⁵.

Las organizaciones en tanto que sistemas complejos -definidos por una multiplicidad de elementos y por una tupida red de interacciones entre ellos- no pueden progresar aislados de su entorno, siendo los flujos de energía, de influencia y de información procedentes del exterior los que, al atravesar el sistema, generan procesos autoorganizativos, nuevas estructuras y nuevos comportamientos que permiten a la organización adaptarse a los requerimientos cambiantes del medio; son los llamados *sistemas complejos adaptativos*.

Los mecanismos de tipo mercado, en primer lugar, abren las organizaciones escolares y operan sobre ellas atravesándolas mediante esos flujos de energía, influencia e información que desempeñan un papel estructurante, de carácter espontáneo pero notablemente eficaz. Resulta curioso advertir cómo los expertos en la gestión de las organizaciones aportan diagnósticos empíricos perfectamente explicables, no obstante, desde esta perspectiva teórica que es característica del paradigma de la complejidad. Así, por ejemplo, analizando los procesos de cambio en las organizaciones, Hunt señala lo siguiente:

«El mercado proporciona energía a la mayoría de los cambios. De hecho, si el mercado no trabaja en favor del cambio que el directivo quiere introducir, éste debe generar artificialmente la energía dentro de la organización»⁶.

Sin proponérselo, el referido autor apunta hacia uno de los mecanismos básicos mediante el cual la libre elección de centro estimula la consolidación de la autonomía de las escuelas y alimenta, en general, los procesos de cambio orientados hacia la mejora de la calidad.

Rara es la conferencia o el texto divulgativo sobre la complejidad en los que el autor no haga referencia al llamado «efecto mariposa», según el cual el aleteo de una mariposa en las islas del Caribe podría dar lugar a un tornado en el golfo de Méjico. Apelando a modos de razonamiento análogos, cabe albergar la esperanza racional de que una inicialmente pequeña modificación en nuestro sistema educativo -cual es la flexibilización del mapa escolar y por tanto la apertura hacia la libre elección de centro- pueda generar, a medio plazo y mediante los mecanismos característicos de la complejidad, una transformación radical de la Educación en nuestro país que nos permita afrontar con una mayor confianza las exigencias y los retos del siglo XXI.

1. 1* López Rupérez, F., *La libertad de elección en educación*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (Madrid, 1995).
2. 2* Ortiz Díaz, J., *La libertad de enseñanza*, Universidad de Málaga (Málaga, 1980).
3. 3* UNESCO, *Informe mundial sobre la educación 1993*, Santillana/Unesco (Madrid, 1993).
4. 4* Clark, E., «*What works*» in *Education: School choice*, Background report to CERI. New Zealand. Documento multicopiado. CERI-OCDE (París, 1993)
5. 5* NACIONES UNIDAS, *Science et pratique de la complexité*. Data/Université des Nations Unies. La Documentation Française (París, 1986).
6. 6* Hunt, J.W., *La dirección de personal en la empresa. Guía sobre el comportamiento de las organizaciones*, Me. Graw-Hill (Madrid, 1993).

Fecha de creación

30/12/1995

Autor

Francisco López Rupérez