

La educación concertada en España

Reformas en clave de equidad desde una perspectiva internacional

Adrián Zancajo, Antoni Verger
y Clara Fontdevila



La educación concertada en España

Adrián Zancajo, Antoni Verger y Clara Fontdevila

La educación concertada en España

**Reformas en clave de equidad desde una
perspectiva internacional**

Adrián Zancajo, Antoni Verger y Clara Fontdevila

Adrián Zancajo. Investigador Ramón y Cajal de la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus ámbitos de especialización son la política educativa desde una perspectiva comparada, las desigualdades en el ámbito educativo y la planificación educativa. Actualmente desarrolla un proyecto de investigación sobre la gobernanza y la regulación de los mercados educativos.

Antoni Verger. Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador en los ámbitos de la política educativa y la educación comparada. Coordina el proyecto de investigación europeo Reformed (www.reformedproject.eu). Es editor principal de la *Journal of Education Policy* y del *World Yearbook of Education*.

Clara Fontdevila. Investigadora post-doctoral en la Universidad de Glasgow. Sus áreas de interés son la economía política de la reforma educativa y la gobernanza global de la educación. Actualmente trabaja en un proyecto de investigación sobre la institucionalización de las evaluaciones estandarizadas en el Sur Global.

La colección «Políticas» es la colección de referencia de la Fundación Jaume Bofill. En esta colección se publican las investigaciones y los trabajos promovidos por la Fundación con más relevancia social y política. Las opiniones que se expresan en este volumen corresponden a los autores.

© Fundació Jaume Bofill, 2022
Girona, 34, interior
08010 Barcelona
fbofill@fbofill.cat
<http://www.fundaciobofill.cat>

Creemos que el conocimiento debe compartirse. Por eso usamos una licencia Creative Commons **Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)**. Os animamos a copiar, redistribuir, remezclar o transformar y crear a partir del material, con cualquier finalidad, incluso comercial, los contenidos propios de esta publicación, y únicamente os pedimos que reconozcáis la autoría de la creación original.



Las publicaciones de la Fundación Bofill pueden descargarse en la página web: www.fundaciobofill.cat

Primera edición La concertada a debat: septiembre del 2021

Primera edición La educación concertada en España: noviembre del 2022

Edición: Fundació Jaume Bofill y Bonal·letra Alcompàs
Responsable del proyecto: Mònica Nadal
Coordinación editorial: Anna Sadurní

Diseño de la cubierta: Anythink
Fotografía de la cubierta: Uncle Jun
Maquetación: Mercè Montané

ISBN: 978-84-124829-9-7
DL: B 15457-2021

Índice

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 1 |
| Objetivos del estudio y estructura del informe | 6 |
| 1 La educación privada subvencionada: marco conceptual y perspectiva del estudio | 9 |
| Tendencias internacionales | 11 |
| Efectos de los sistemas de provisión mixta | 16 |
| La regulación pública de los sistemas educativos mixtos | 19 |
| Retos políticos de la reforma de los sistemas de provisión mixta | 21 |
| Perspectiva del estudio | 24 |
| 2 Los modelos de educación privada subvencionada | 29 |
| Los modelos de educación privada subvencionada: objetivos políticos y configuraciones regulativas | 31 |
| Libertad de instrucción | 36 |
| Equivalencia | 42 |
| Aproximación de mercado | 50 |
| Autonomía | 56 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 3 | El reto de la equidad: debates en torno a los sistemas de provisión mixta | 63 |
| | La segregación escolar | 65 |
| | Selección y discriminación | 71 |
| | La orientación religiosa de las escuelas privadas subvencionadas | 75 |
| | Las escuelas privadas subvencionadas con ánimo de lucro | 76 |
| 4 | Opciones de política y reformas en clave de equidad | 77 |
| | La entrada de proveedores privados en el sistema de financiación pública | 79 |
| | La financiación de los centros educativos privados subvencionados | 85 |
| | Regulación de la elección escolar | 101 |
| 5 | La educación concertada en España | 115 |
| | Orígenes históricos de la educación concertada en España | 117 |
| | De la LODE a la LOMLOE: desarrollos regulativos recientes | 123 |
| | Más allá del marco estatal: la configuración del sistema de concertos a nivel autonómico | 128 |
| | Conclusiones | 139 |
| | Sistemas de provisión mixta: orígenes diferenciados, tendencias compartidas | 141 |
| | La problematización de los sistemas de provisión mixta | 144 |
| | Las reformas de los sistemas de provisión mixta | 147 |
| | Retos políticos de las reformas | 151 |
| | Implicaciones para el contexto español | 153 |
| | Posibles líneas de investigación futura | 155 |
| | | |
| | Bibliografía | 158 |
| | Anexos | 181 |

Introducción

En España, la educación concertada desempeña un papel muy significativo en la provisión educativa. Actualmente, alrededor del 30% del alumnado de educación primaria y educación secundaria obligatoria (ESO) está escolarizado en centros concertados, aunque el porcentaje es muy superior en algunas comunidades autónomas y en los núcleos urbanos más poblados.

El modelo actual de conciertos educativos se instaurará hace casi cuatro décadas, con la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) del año 1985. Dicha ley pretendía reconciliar el difícil equilibrio que expresaba la Constitución entre la libertad de enseñanza y la universalización del derecho a la educación. La figura del concierto se establece, entre otras razones, como un instrumento para tratar de alcanzar dicho equilibrio. Por un lado, reconoce al sector privado como proveedor educativo susceptible de recibir financiación pública. Por el otro, apuesta por establecer una cierta equiparación entre la oferta concertada y la pública. Se instauran así principios como el de la gratuidad de la educación, la gobernanza democrática de los centros, los contenidos curriculares comunes y las políticas de admisión del alumnado, de aplicación tanto en los centros públicos como en los concertados.

Con la figura del concierto se supera una política de subvenciones públicas a la educación privada que, hasta la fecha, se había aplicado de forma muy discrecional, sin que se establecieran claramente las contrapartidas a estas ayudas económicas ni un sistema de control eficaz por parte de la administración pública. Ahora bien, la equiparación formal entre la oferta pública y la concertada que contempla el marco legal español desde la LODE no ha estado exenta de dificultades en su implementación. Diversos estudios muestran como la mayor presencia de oferta concertada está relacionada con mayores costes privados de la educación, o con mayores niveles de segmentación de la oferta escolar. Especialmente en los núcleos urbanos más poblados, el sistema educativo está fuertemente dualizado entre la red pública y la concertada, con consecuencias directas en las desigualdades educativas. A pesar de su elevada heterogeneidad interna, la evidencia disponible muestra como la educación concertada contribuye de forma directa a la generación de desigualdades educativas, y especialmente a la segregación escolar. Si lo comparamos con el sector público, el sector concertado escolariza, de media, un porcentaje significativamente inferior de alumnado desfavorecido desde el punto de vista educativo y/o socioeconómico.

En este estudio pretendemos abordar los retos que plantea el sistema español de conciertos desde una perspectiva de la regulación pública. Por un lado, queremos relacionar el modelo español de conciertos con otros sistemas de provisión mixta de nuestro entorno. A menudo, el sistema de conciertos español se presenta como una excepción en el contexto internacional. Sin embargo, un número importante de países cuenta con sistemas de financiación pública a centros educativos privados homologables al español. Asimismo, el impacto de la provisión privada subvencionada sobre las desigualdades educativas a menudo ha generado tensiones en muchos países, pero también ha estimulado procesos de reforma orientados a corregir dichos efectos. Si bien las reformas adoptadas toman direcciones y formas muy diversas, se observa una tendencia general hacia la equiparación de los marcos regulativos en los sectores público y privado subvencionado. Frecuentemente, esta

homogeneización se traduce en una mayor intervención pública. Estas reformas apuntan, pues, al papel que puede desempeñar la regulación pública para paliar el impacto de la provisión mixta sobre la equidad.

De hecho, son numerosos los expertos educativos y organismos internacionales que destacan el papel que puede tener la regulación pública a la hora de contener el efecto negativo de los sistemas de provisión mixta sobre la equidad. Estos actores consideran que una reforma de los marcos regulativos de los sistemas de provisión mixta ha de permitir avanzar hacia una mayor corresponsabilización de la red privada subvencionada en la atención del alumnado socialmente más desfavorecido. En este estudio examinaremos sus propuestas.

Sin embargo, el abordar el debate de la educación concertada desde una perspectiva regulativa plantea retos importantes, derivados de la naturaleza multinivel de la gobernanza del sistema educativo. El proceso de descentralización educativa iniciado en España en la década de 1980 ha posibilitado, y hasta cierto punto ha favorecido, que el sistema de conciertos evolucione de forma diferente en cada una de las comunidades autónomas. Esta diferenciación se explica, en parte, por la orientación ideológica predominante de los gobiernos autonómicos, pero también por cuestiones relativas a la naturaleza de la oferta y la demanda educativa de cada territorio. En consecuencia, tanto la administración central como la autonómica desempeñan un papel importante en la regulación pública del sistema de conciertos. Si bien las leyes orgánicas y los reales decretos son clave a la hora de definir los principios que rigen la política de conciertos, las administraciones educativas autonómicas son las responsables de concretar dichos principios y de desarrollar políticas efectivas con las que alinear la política de conciertos con los objetivos de equidad y calidad del sistema. Igualmente, cabe tener en cuenta que la composición, peso y estructura proporcionada a la educación concertada difiere mucho entre comunidades autónomas. Por consiguiente, la política de conciertos educativos plantea retos diferentes en distintos puntos del territorio, y requiere un amplio abanico de soluciones.

Sin embargo, y a pesar de esta diversidad territorial, este informe parte de la premisa de que una comprensión y análisis del marco estatal resulta un paso imprescindible tanto para situar los debates y retos a los que se enfrenta el sistema de conciertos español como para entender las posibilidades, oportunidades y límites de las iniciativas regulativas a nivel autonómico.¹ En este sentido, este informe se concibe como un punto de partida más que de llegada, con el que se pretende así situar los parámetros de un debate más amplio sobre los múltiples retos y horizontes regulativos a los que se enfrenta el sistema de conciertos español.

Objetivos del estudio y estructura del informe

Un primer objetivo del estudio es relacionar el sistema de conciertos educativos español con la literatura internacional sobre sistemas de provisión mixta. La comparativa internacional nos permite abordar con mayor amplitud la relación entre la provisión privada subvencionada y las desigualdades educativas, así como las implicaciones que dicho debate tiene en clave de reforma educativa. Aunque la cuestión de la educación concertada se puede abordar desde diferentes perspectivas, son precisamente las dinámicas de estratificación social y segmentación entre centros públicos y privados subvencionados las que invitan a profundizar en este debate, y abordarlo desde la perspectiva de la regulación pública.

1. Este informe resulta de la adaptación de un estudio más amplio centrado en el sistema de conciertos catalán (*La concertada a debat. Reformes contra les desigualtats educatives des d'una mirada internacional i comparada*). Este reveló precisamente que la creciente visibilidad del modelo de conciertos en el debate catalán coincide y, en parte, se explica por la emergencia de un debate más amplio a nivel estatal. A la luz de ello, se consideró oportuno ampliar el ámbito de investigación, profundizando en aquellas líneas de investigación más relevantes para el caso español, y reforzando aquellos elementos más relevantes para el debate estatal.

Así pues, un segundo objeto del estudio es el de identificar políticas que favorezcan mayores niveles de equidad educativa en el marco de los sistemas de provisión mixta. De nuevo, la aproximación comparada ha resultado clave para alcanzar este objetivo. Por un lado, nos permite establecer aquellas dimensiones de regulación educativa que se han revelado más relevantes a la hora de promover la equidad del sistema y, por el otro, identificar las principales tendencias y opciones de políticas con las que reforzar la equidad del sistema educativo. En el marco de un sistema educativo descentralizado como el español, la perspectiva comparada aplicada a las diferentes comunidades autónomas nos puede ayudar a entender qué problemas educativos son los más relevantes y qué dimensiones de la regulación es más urgente reforzar en cada caso.

El estudio se estructura de la siguiente manera. El primer capítulo contextualiza el fenómeno de la educación privada subvencionada desde una perspectiva internacional y presenta la aproximación analítica y metodológica utilizada en esta investigación, que consiste en una revisión de la literatura y la explotación estadística de bases de datos internacionales y nacionales. En el segundo capítulo presentamos los cuatro modelos de regulación del sector privado subvencionado identificados en los países de la OCDE con un volumen relativamente importante de educación privada subvencionada. Concretamente, nos referimos a los modelos de libertad de instrucción, equivalencia, aproximación de mercado y autonomía. El tercer capítulo sintetiza los principales debates surgidos en torno a la relación entre los sistemas de provisión mixta y la equidad y que, en muchos casos, han sido precursores de reformas de los marcos regulativos de la educación privada subvencionada. El cuarto capítulo sistematiza las reformas impulsadas recientemente en algunos de los sistemas educativos analizados en el estudio y que tienen como objetivo principal reducir o compensar los efectos negativos de los sistemas de provisión mixta sobre la equidad. Se trata de reformas centradas en tres grandes áreas regulativas: el acceso de proveedores privados al sistema de subvenciones, las políticas de financiación y la elección de centro. El quinto capítulo profundiza en el sistema español de conciertos educativos.

En este capítulo, se pone énfasis en el marco estatal, pero también se reflexiona sobre la diversidad regulativa en el ámbito autonómico. Finalmente, el sexto capítulo resume los resultados obtenidos y analiza las principales implicaciones desde el punto de vista de la política pública.

1 La educación privada subvencionada: marco conceptual y perspectiva del estudio

En este primer capítulo presentamos el marco conceptual y metodológico del estudio. Concretamente, en él definimos qué se entiende por educación privada subvencionada y sistema de provisión mixta, y mostramos cómo este fenómeno cristaliza en diferentes países de la OCDE. A continuación, revisamos brevemente la literatura internacional sobre los efectos de los sistemas de provisión mixta, poniendo de relieve que, en la mayoría de los contextos, estos sistemas generan importantes tensiones y retos desde el punto de vista de la equidad educativa. En los apartados siguientes, introducimos dos conceptos clave para nuestro análisis: regulación pública y retos políticos de la reforma. Finalmente, presentamos la estrategia empírica y metodológica del estudio.

Tendencias internacionales

En educación, aunque también en otros ámbitos de la administración pública, las categorías *público* y *privado* son cada vez más porosas. A menudo, tanto entidades públicas como privadas participan simultáneamente en actividades educativas de diferente naturaleza (provisión escolar, formación docente, concesión de becas estudiantiles, y un largo etcétera). En ocasiones, dichas entidades establecen alianzas, convenios o contratos para desarrollar estas actividades de forma relativamente estable en el

tiempo. Los conciertos educativos formarían parte de un tipo de alianzas entre el sector público y el privado en el que las escuelas de titularidad privada reciben fondos públicos para proveer servicios en condiciones similares a las de la oferta pública,¹ en un período de tiempo delimitado, pero con oportunidad de renovación. A cambio de la financiación recibida, las escuelas privadas deben cumplir con determinadas regulaciones públicas en ámbitos como el curricular, la inspección educativa o la admisión del alumnado. Así pues, a pesar de que la financiación pública de centros educativos privados no afecta su titularidad, que sigue siendo privada, sí que debería influir en aspectos centrales de la provisión educativa y de la población beneficiaria de estos centros. En este estudio, de forma genérica, utilizamos el concepto de *escuela privada subvencionada* para referirnos a aquellas instituciones educativas que están gestionadas por entidades privadas y que dependen de fondos públicos para desarrollar su actividad.² Los sistemas educativos que cuentan con un porcentaje importante de provisión privada subvencionada acostumbra a ser calificados como *sistemas duales* o de *provisión mixta*.

La gran mayoría de los países de la OCDE disponen de algún esquema de subvención pública de la oferta privada. No obstante, el número de sistemas educativos de la OCDE con un porcentaje importante de matrícula en escuelas privadas subvencionadas es relativamente reducido (Boeskens, 2016). El Gráfico 1 muestra el peso del sector privado subvencionado en los países miembros de la OCDE. Como se puede observar, no existe una tendencia clara por lo que respecta a la distribución territorial

.....

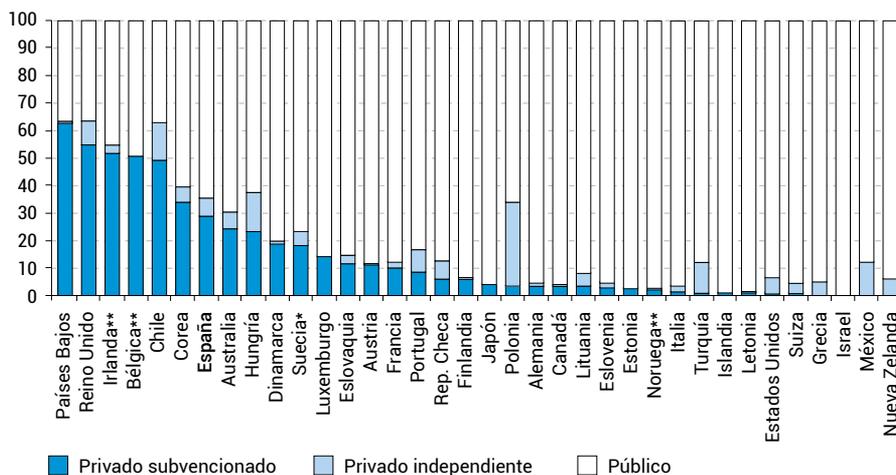
1. Un centro educativo privado es aquel cuya gestión, propiedad y control recaen en una entidad privada (iglesia, empresa, cooperativa, sindicato o un organismo internacional) o en un comité cuyos miembros en su mayoría no han sido designados por la administración pública.

2. Según la OCDE (2017a), se considera que un centro educativo privado es *dependiente* cuando el 50 % o más de los fondos necesarios para desarrollar su actividad central (lo que excluye fondos para proyectos de investigación, externalización de servicios, y cuotas o subsidios recibidos en concepto de servicios auxiliares como alojamiento o comedor) provienen de fuentes públicas, o cuando la administración pública cubre el salario del personal docente.

de los sistemas de provisión mixta. De hecho, en el contexto europeo, encontramos países nórdicos, de Europa del Este, del sur de Europa y de Europa Central que tienen un elevado porcentaje de matrículas en escuelas privadas subvencionadas. Tampoco se da una correspondencia directa entre tipos de estado del bienestar y nivel de presencia del sector privado subvencionado. Si bien el modelo de bienestar en el que la presencia del sector privado subvencionado es mayor es el modelo liberal (al que se adscriben países como Reino Unido, Australia y Chile), observamos que países con un estado del bienestar de tradición social-demócrata, como Dinamarca y Suecia, cuentan también con un elevado porcentaje de escuelas privadas subvencionadas.

GRÁFICO 1

Porcentaje de matrícula del alumnado de 15 años según sector de la escolarización, 2018



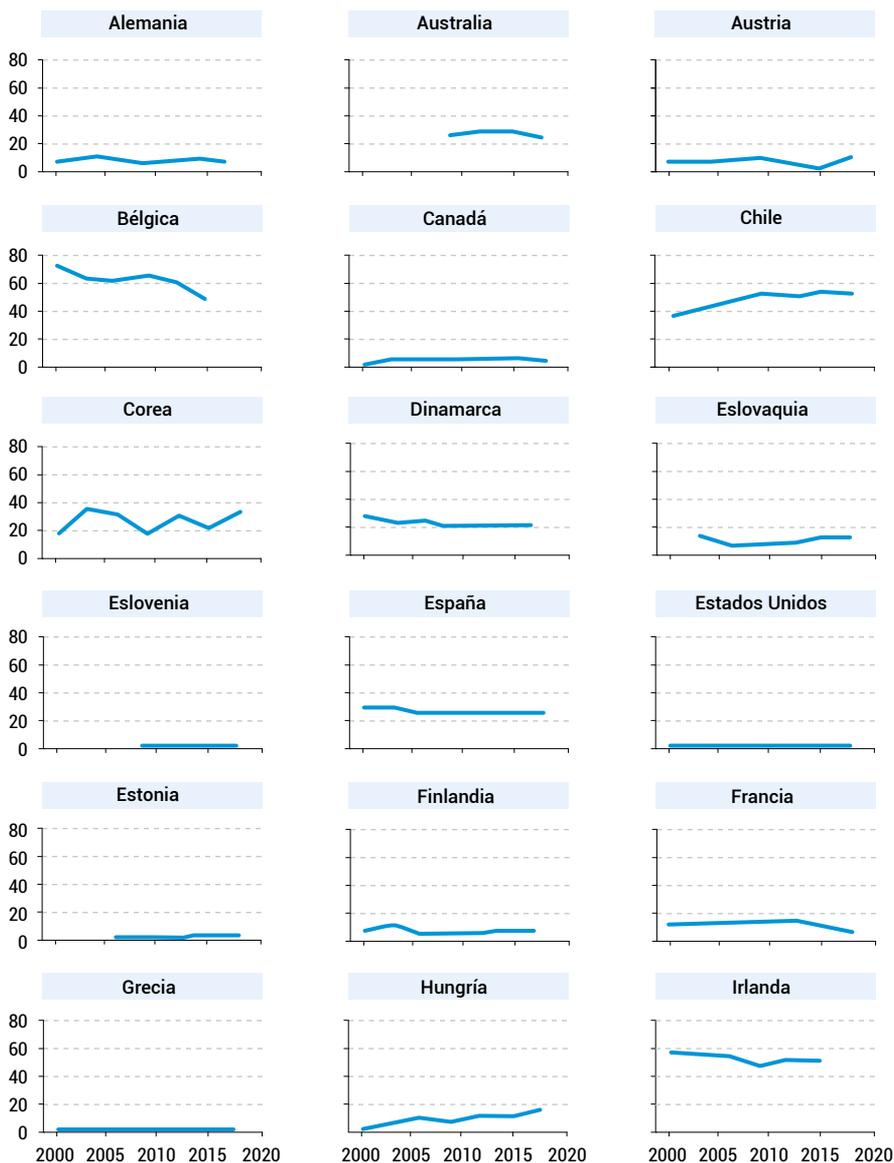
*Datos provenientes de PISA 2012; **Datos provenientes de PISA 2015.

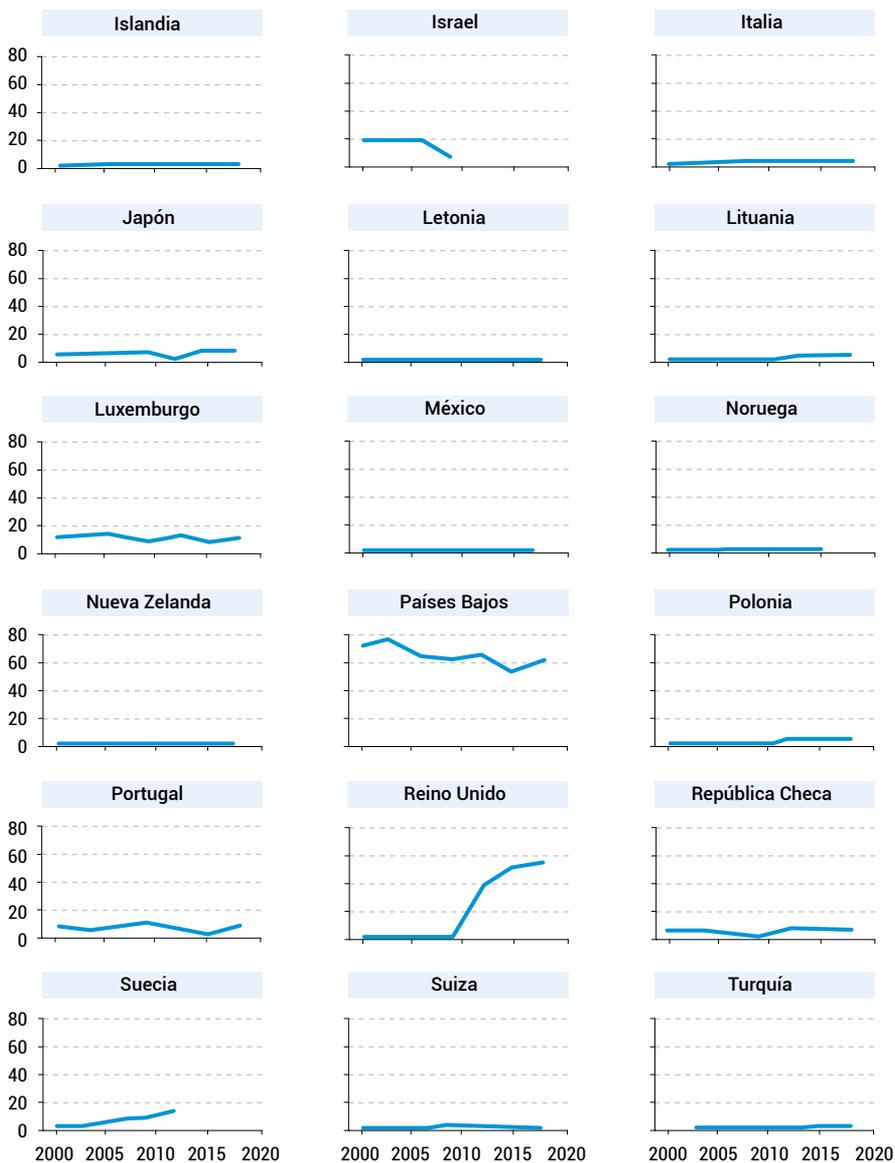
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de PISA 2018.

El Gráfico 2 presenta la evolución del porcentaje de matrículas en el sector privado subvencionado, en educación secundaria, en los países de la OCDE durante las últimas dos décadas.

GRÁFICO 2

Evolución de la matrícula del alumnado de 15 años en el sector privado subvencionado, 2000-2018 (%)





Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de PISA 2000-2018.

Si bien en la mayoría de países el sistema dual se constituyó hace décadas, en algunos casos (Hungría, Suecia y Reino Unido) la creciente participación del sector privado en la oferta educativa obedece a reformas educativas recientes. El gráfico también pone de relieve que, aunque el porcentaje de provisión educativa privada tiende a mantenerse estable, en algunos países se ha producido una ligera tendencia a la baja. Este sería el caso de países como Bélgica o los Países Bajos y, en menor medida, de Francia, Dinamarca, Irlanda y España.

Efectos de los sistemas de provisión mixta

La literatura académica sobre los efectos de las políticas de provisión mixta es extensa y multidisciplinar. Sin embargo, no presenta resultados definitivos ni concluyentes. Una parte importante de la investigación se centra en los efectos de la provisión mixta sobre el rendimiento académico. En este ámbito, los estudios han tendido a generar resultados poco generalizables e incluso contradictorios, de modo que las conclusiones deben extraerse caso a caso.³ En cambio, en el ámbito de la equidad el consenso es mucho mayor. Son numerosos los estudios que observan cómo los sistemas de provisión mixta tienden a ampliar las desigualdades educativas. Se trata de estudios que ponen de relieve que este tipo de sistemas tienden a favorecer la segregación escolar, la estratificación social entre las escuelas y/o la marginación de los estudiantes socialmente más desfavorecidos (Alegre y Ferrer-Esteban, 2010; Dumay y Dupriez, 2014; Macpherson, Robertson y Walford, 2014; OCDE, 2012a; Waslander, Pater y Van der Weide, 2010).

Aunque las organizaciones de la sociedad civil llevan tiempo advirtiendo de los efectos sociales de la expansión de la oferta educativa privada, solo

.....

3. Aun así, hay que tener presente que incluso los estudios centrados en la misma política y el mismo contexto, en función de las decisiones u opciones metodológicas adoptadas, pueden generar resultados o prestarse a conclusiones sensiblemente diferentes (Jabbar *et al.*, 2019).

recientemente estas preocupaciones han adquirido una cierta centralidad en el discurso de organizaciones internacionales como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2015a, 2015b); la OCDE (OCDE, 2012a, 2017b, 2019) y la UNESCO (2017). Incluso el Banco Mundial, que tradicionalmente ha promovido políticas de privatización y de mercado en el ámbito educativo (Klees, 2012; Mundy y Menashy, 2014), reconoce en un informe reciente dedicado a la educación que la expansión de la provisión privada puede producir efectos negativos sobre la mayoría de grupos socialmente desfavorecidos e incluso «socavar el apoyo político para una escolarización pública eficaz a largo plazo»⁴ (Banco Mundial, 2018: 177). En el contexto europeo, un informe reciente de Eurydice señala que es posible observar una relación significativa entre la presencia de la educación privada subvencionada y el nivel de segregación escolar:

Cuando se controla el nivel de gasto público por alumno, la segregación académica (es decir, dónde se concentran estudiantes de diferentes niveles de capacidad académica en determinadas escuelas) en la educación primaria es más elevada en los sistemas educativos con un sector privado dependiendo de fondos públicos. (Eurydice, 2020b: 15).⁵

Ahora bien, no todos los sistemas de provisión mixta producen los mismos efectos sobre la equidad. Un estudio reciente muestra que aquellas políticas más orientadas a la promoción de la competencia entre proveedores educativos son las que presentan un mayor riesgo para la equidad educativa (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2020). En aquellos sistemas educativos más mercantilizados, las escuelas están más inclinadas a seleccionar a los estudiantes e invierten más recursos en la atracción de perfiles concretos de alumnado como estrategia competitiva, lo cual

.....

4. Original en inglés, traducción propia.

5. Original en inglés, traducción propia.

contribuye a la segmentación de la oferta. El sistema de financiación educativo que más directamente fomenta la competencia entre escuelas es el del cheque escolar (o *voucher*) universal. Los programas de cheque escolar tienen como objetivo superar los sistemas centralizados de financiación educativa basados en la oferta y, para ello, introducen fórmulas de financiación per cápita con las que el gasto educativo responde a la demanda escolar. Otra medida habitual con la que promover la competencia entre centros es la de favorecer la libre elección escolar mediante, por ejemplo, la creación de una zona escolar única o ampliando las zonas escolares existentes.

De todo esto se desprende que, de cara a entender los efectos de los sistemas de provisión mixta, es importante identificar cuáles son las políticas concretas y los marcos regulativos que configuran dichos sistemas (Boyd, 2005). Ahora bien, no siempre es fácil generalizar sobre los efectos de los sistemas de provisión mixta si nos fijamos únicamente en su diseño o marco regulativo formal. Como sostienen Maroy y Van Zanten (2007), hay dinámicas informales que también condicionan cómo los diferentes actores educativos configuran sus preferencias y estrategias educativas y organizativas. Se trata, por ejemplo, de:

- a) El margen de discreción, interpretación e implementación de las políticas con el que cuentan los agentes educativos.
- b) Las relaciones de interdependencia entre escuelas que se dan en espacios educativos locales, sobre todo en aquellos con una mayor oferta escolar.
- c) La cultura organizativa, la filosofía y/o los estándares éticos de los titulares de los centros y/o de las propias escuelas.

Dichas dinámicas contribuyen a regular, aunque sea de forma informal y a menudo no intencionada, pero no por ello menos efectiva, el comportamiento de los proveedores educativos. Por lo tanto, resulta clave tener en cuenta estos elementos a la hora de analizar los efectos de los sistemas de provisión mixta sobre la calidad y la equidad educativa.

La regulación pública de los sistemas educativos mixtos

La regulación pública es una actividad central en la gobernanza de los sistemas educativos (Braithwaite, Coglianese y Levi-Faur, 2007). La regulación del sistema educativo está conformada por el conjunto de reglas, normas y principios con los que influir en el comportamiento de los actores que integran el sistema educativo, sean proveedores, familias, personal docente y administraciones locales, entre otros (Dupriez y Maroy, 2003). Uno de los principales retos de la regulación educativa radica en conseguir coordinar las actividades de un amplio conjunto de actores con incentivos e intereses diferentes, y en intentar que trabajen para alcanzar objetivos comunes. Más allá de la fijación de reglas y normas, los marcos regulativos también incluyen mecanismos de control y rendición de cuentas orientados a supervisar y evaluar el comportamiento de los actores y monitorizar el cumplimiento de las reglas establecidas (Black, 2002).

Las reglas, normas y principios que rigen los sistemas de provisión mixta no son homogéneos. El contexto social y educativo en los que se ubican, pero también los factores de carácter ideacional (valores, paradigmas de políticas predominantes, etcétera) afectan al marco regulativo de los sistemas de provisión mixta, y explican su idiosincrasia. De cara a captar estas diferencias, el concepto de *régimen regulativo* resulta de utilidad (Levi-Faur, 2011). La noción de régimen regulativo agrupa los objetivos, principios, reglas, actores y mecanismos de control que conforman la regulación de un ámbito sectorial o de políticas públicas. Se considera que los diferentes elementos que configuran un régimen regulativo están fuertemente imbricados. Uno de los principales componentes de cualquier régimen regulativo es el de su orientación, es decir, cuáles son los principios rectores y objetivos que se pretenden alcanzar con la regulación pública del sector (Vogel, 1996). En el caso específico de la regulación de la educación privada subvencionada, West y Nikolai (2017)

consideran que los *objetivos políticos* que se pretenden alcanzar con la creación de un sistema de financiación pública para proveedores privados representan uno de los principales factores explicativos de la configuración del marco regulativo del sistema en cuestión.

Sin embargo, cabe tener en cuenta que la relación entre objetivos políticos y regímenes regulativos no siempre es directa, sino que acostumbra a estar influenciada por factores de carácter histórico, político y económico. Por ejemplo, el peso político y el papel histórico de la Iglesia como proveedor educativo es esencial para entender cómo y por qué se configuran los sistemas de financiación pública para escuelas privadas en países como Bélgica, Países Bajos o España. En otros casos, la necesidad de dar respuesta a un incremento de la demanda educativa en contextos de expansión educativa y constricción económica explicaría que la educación privada reciba financiación pública, ya que se trataría de una medida de eficiencia económica. Otros objetivos que pueden orientar la instauración de sistemas de provisión mixta son el de promover la libertad de enseñanza, favorecer la diversificación y la innovación educativa o establecer mecanismos de competencia entre centros. Ahora bien, un mismo sistema de provisión mixta puede establecerse para alcanzar más de uno de estos objetivos, o adoptarse inicialmente por un motivo y, con el trascurso del tiempo, evolucionar hacia lógicas y objetivos programáticos distintos. Desde la perspectiva de los regímenes regulativos, se considera que los objetivos políticos del sistema condicionan de manera importante el conjunto de reglas, normas y actores implicados que configuran el marco regulativo.

Finalmente, desde una perspectiva de la regulación, también se debe tener en cuenta que las preferencias políticas e ideológicas de los decisores políticos son esenciales para entender la configuración de los diferentes regímenes regulativos. En el caso de la provisión mixta, Gingrich (2011) considera que la configuración de diferentes modelos está condicionada por las preferencias ideológicas de los partidos políticos que, una vez en el gobierno, desarrollan o reforman estos sistemas. En concreto, esta

autora observa que los partidos conservadores son más proclives a establecer marcos regulativos que otorgan un mayor nivel de autonomía a las escuelas y capacidad de decisión a las familias, mientras que los partidos socialdemócratas establecen regulaciones en las que el Estado suele ejercer un mayor control. Más allá de los gobiernos, los grupos de interés pueden también contribuir a configurar el marco regulativo de cualquier ámbito social o económico. En el caso del campo educativo, organizaciones o grupos sociales como los sindicatos de profesorado, las asociaciones de proveedores privados o las familias de clase media tienen una gran capacidad a la hora de influenciar en la orientación y configuración de la regulación y de las reformas del sector. En algunos casos, estos agentes buscan influir en la regulación educativa en nombre del bien común, aunque también pueden hacerlo para maximizar sus objetivos y/o intereses particulares (Baldwin *et al.*, 2012).

Retos políticos de la reforma de los sistemas de provisión mixta

Actualmente son varios los países con sistemas de provisión mixta que, conscientes de los efectos sobre la equidad de estos sistemas, han desarrollado reformas de sus marcos regulativos. Estas reformas intervienen tanto en el ámbito de la oferta escolar (prohibición del cobro de cuotas, restricción de la posibilidad de que las escuelas seleccionen a los alumnos) como de la demanda (diseño de esquemas de elección escolar con los que reducir la segregación escolar). Sin embargo, introducir y consolidar este tipo de reformas es complejo. Esto se debe a que los sistemas de provisión mixta suelen generar un conjunto de inercias, dinámicas e intereses que no siempre se pueden modificar fácilmente a través de la regulación pública. El hecho mismo de intentar introducir nuevas regulaciones suele levantar voces discrepantes y focos de resistencia importantes, tanto por parte de las asociaciones de proveedores privados como de las propias familias. Las reformas de los sistemas de provisión mixta se ven fuertemente condicionadas por la forma en que la expansión de

la oferta privada y la adopción de algunos principios de mercado (p. ej. elección y competencia) alteran las preferencias y disposiciones de distintos actores, incluida la opinión pública y las familias, respecto a la naturaleza y el papel de la educación en la sociedad. Como señala Rizvi (2016: 8), las políticas promercado y favorables al sector privado no solo modifican la forma en que se ofrece y consume la educación, sino que «tienen el potencial de redefinir la naturaleza [misma] de la educación». Según este autor, los entornos competitivos tienen la capacidad de alterar la cultura de las escuelas, los procesos de gestión y la forma como se relacionan con su entorno externo, realzando los valores de mercado por encima de otras consideraciones vinculadas a su papel social.

Varias investigaciones destacan que las políticas que favorecen la provisión privada pueden contribuir a enfatizar los valores de mercado o competitivos entre las familias, así como a fomentar estrategias de clausura social y el uso de criterios instrumentales de elección escolar (Brunner, Imazeki y Ross, 2010; Freidus, 2019; Schneider, Teske y Marschall, 2000). En contextos de cuasimercado educativo, el valor que las familias y los estudiantes darían a la elección escolar y a las alternativas privadas no responde necesariamente a una preferencia intrínseca por las opciones educativas o religiosas que estas representan, sino que puede ser más bien una manera de evitar escuelas con una mayor concentración de alumnado de determinado origen social y/o étnico (Exley, 2014). Los estudios realizados en diferentes contextos han demostrado que, particularmente entre las familias socialmente más favorecidas, existe una tendencia a recurrir a la elección como medio para alcanzar un cierto nivel de clausura social, con la que se favorece inevitablemente la segregación escolar (Baile, 2003; Schneider *et al.*, 2006). Estas familias tenderán a ser especialmente críticas con aquellos procesos de reforma que pueden alterar a la baja sus márgenes de libertad de elección.

En una línea argumental similar, Busemeyer e Iversen (2016) demuestran que la existencia de alternativas privadas en el sistema educativo reduce significativamente el apoyo de la clase media y media alta a la

provisión educativa pública. La posibilidad de optar por alternativas privadas permite a la clase media acceder a un cierto nivel de exclusividad. Estos mismos autores también muestran cómo la presencia de alternativas privadas puede reducir el apoyo al gasto público en educación y a las políticas fiscales en las que se sustenta este gasto (Busemeyer e Iversen, 2014). Por su parte, Carnoy (2003) plantea la hipótesis de que los procesos de privatización y las reformas orientadas al mercado podrían ser difíciles de revertir, ya que inevitablemente generan grupos de interés (sean proveedores privados o familias con hijos que asisten a escuelas privadas), que suelen ser contrarios a nuevas normativas si perciben que estas pueden alterar su situación de privilegio o su margen de elección.

Finalmente, Cribb y Ball (2005) han estudiado los efectos culturales de la privatización y la mercantilización educativas, y concluyen que estas políticas no alteran únicamente la forma en que se organiza la provisión educativa, sino que también afectan a los objetivos, las motivaciones y las disposiciones de diferentes actores (profesorado, familias, direcciones de centro, autoridades locales) en materia educativa. Los autores se refieren a estos cambios como «efectos éticos» de la privatización. Consideran que la privatización modifica aspectos centrales del proceso educativo, como son los *objetivos* de la educación, que pasan a estar más centrados en los resultados y los retornos económicos; las *obligaciones*, puesto que se instaura la necesidad de competir; y los *valores*, dado que con la privatización aumenta la importancia concedida a los valores instrumentales, en detrimento de los valores expresivos de la educación. Estos efectos de la privatización van más allá del ámbito axiológico y se ponen de manifiesto en la interacción entre los diferentes agentes educativos, en sus discursos y prácticas, pero también en cómo se posicionan ante procesos de reforma educativa.

Perspectiva del estudio

Dimensiones de análisis

En los sistemas educativos con una fuerte presencia de la educación privada subvencionada, se identifican una serie de dimensiones de regulación especialmente relevantes a la hora de examinar su gobernanza y entender el conjunto de reglas y principios que rigen su funcionamiento. Con el objetivo de operativizar el concepto de regulación pública de los sistemas de provisión mixta, en este estudio diferenciamos entre las siguientes dimensiones:

1. **Financiación.** Si bien todas las escuelas privadas subvencionadas se financian mayoritariamente a través de fondos públicos, existen distintos mecanismos y criterios de asignación de la financiación. Las aportaciones privadas a las escuelas privadas subvencionadas (por parte de familias o del sector privado) también suelen estar sujetas a diferentes reglas.
2. **Entrada y salida de proveedores.** Esta dimensión hace referencia a todos aquellos requisitos que regulan la posibilidad de que una entidad privada sea elegible para recibir financiación pública o para crear un nuevo centro educativo sufragado con fondos públicos, así como a las condiciones que dan lugar al cese de esta financiación.
3. **Gobernanza y autonomía escolar.** El nivel de autonomía y capacidad de toma de decisiones de los centros privados subvencionados varía significativamente en distintos países. Además, debe tenerse en cuenta que la regulación de la autonomía del centro puede variar según se aplica a cuestiones pedagógicas (currículo y evaluación) y/o de gestión (recursos humanos o económicos).
4. **Elección escolar.** Esta dimensión abarca todos aquellos aspectos regulativos relacionados con el proceso de elección de centro y admisión de alumnado en los centros privados subvencionados, así como su grado de integración respecto de la regulación del sector público.

5. **Evaluación y rendición de cuentas.** Agrupa todos aquellos mecanismos de evaluación y rendición de cuentas a los que están sometidos los centros privados subvencionados tanto en lo que se refiere a su gestión económica como a cuestiones de carácter pedagógico, curricular o de resultados educativos.
6. **Profesorado y otros profesionales.** Se refiere a la normativa que rige el régimen laboral de los docentes y otros profesionales de los centros privados subvencionados. Este ámbito incluye los requerimientos en materia de credenciales, los procesos de contratación y despido y el sistema retributivo.

Selección de casos relevantes

El estudio se centra en los sistemas educativos en los que la educación privada subvencionada tiene un peso relativamente significativo en los niveles de educación primaria y/o secundaria. Hemos realizado una selección inicial de casos en los que el porcentaje del alumnado matriculado en escuelas privadas subvencionadas es superior al 10% de la matrícula total. La Tabla 1 recoge los sistemas educativos cuya matrícula privada subvencionada supera (o se acerca a) este porcentaje tanto en la educación primaria como en la secundaria.

TABLA 1

Porcentaje de matrícula en el sector privado subvencionado, 2017

| | NIVEL EDUCATIVO | |
|---------------|-----------------|-------------|
| | Primaria | Secundaria |
| Australia | 29,8 | 32,3 |
| Bélgica | 53,7 | 57,6 |
| Chile | 54,4 | 50,9 |
| Dinamarca | 16,4 | 29,2 |
| Francia | 14,5 | 21,7 |
| Hungría | 14,2 | 15,1 |
| Irlanda | nd | 51,9* |
| Israel | 23 | 17,3 |
| Corea | nd | 17,6 |
| Países Bajos | nd | 55,8* |
| Eslovaquia | 7,7 | 11,6* |
| España | 27,8 | 28,6 |
| Suecia | 10,5 | 17,1 |
| Reino Unido | 20 | 61,2 |

nd: información no disponible. *Datos provenientes de PISA 2015.

Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (2018a).

Además de los casos seleccionados a partir del peso de la matrícula en el sector privado subvencionado, también hemos incluido los casos de Estados Unidos y Canadá, donde la expansión de la provisión privada subvencionada no representa un porcentaje significativo en el conjunto del país, pero sí en ciertos estados o provincias.⁶

6. A su vez, a raíz de falta de estudios sobre Israel y Corea, estos casos han sido descartados.

Revisión de literatura

El principal método de recogida y análisis de datos ha consistido en la revisión de literatura sobre procesos de formación, regulación y reforma de sistemas de provisión mixta. La búsqueda de documentos primarios se ha realizado en las dos principales bases de datos internacionales de literatura académica (Scopus y Web of Science), así como en los principales repositorios de literatura en castellano (Dialnet) y en francés (HAL y Revues/OpenEditions Search). Estas búsquedas se han llevado a cabo a través de la combinación de tres bloques de términos clave:

1. *Denominaciones de sistemas de provisión privada subvencionada*, incluyendo tanto términos genéricos y usados a nivel internacional como denominaciones locales.
2. *Dimensiones de regulación*, en referencia al conjunto de palabras clave vinculadas con las diferentes dimensiones de regulación consideradas en el análisis.
3. *Casos seleccionados*, en referencia a los sistemas educativos/países seleccionados.

El conjunto de estudios primarios identificados a partir de las búsquedas se ha filtrado siguiendo criterios de relevancia (es decir, en función de su relación con los objetivos de la investigación). La selección final de la literatura académica consta de 112 estudios. Ahora bien, como viene siendo habitual en este tipo de revisiones de literatura, la información de los estudios primarios se ha complementado con literatura gris (informes, documentos políticos, legislación y normativa, etcétera), así como con un conjunto de estudios primarios adicionales considerados relevantes para el análisis, aunque estos no hayan aparecido en la búsqueda inicial. Esta segunda búsqueda ha generado 141 documentos adicionales que han permitido adquirir información sobre procesos de reforma educativa relativamente recientes y/o sobre los que la literatura académica es todavía limitada.

El corpus final de documentos se ha revisado, analizado y sistematizado a través de las fichas de extracción de cada uno de los sistemas educativos analizados. Las fichas contienen los siguientes apartados:

1. Origen y principales desarrollos de la política de financiación pública de proveedores educativos privados.
2. Dimensiones de regulación (financiación, gobernanza y autonomía escolar, entrada y salida de proveedores, elección escolar, evaluación y rendición de cuentas, profesorado y otros profesionales).
3. Debates relacionados con el sector privado subvencionado.
4. Procesos de reforma del marco regulativo.
5. Evidencia sobre el impacto de los procesos de reforma.

Fuentes complementarias

La revisión de literatura se ha complementado con el análisis de bases de datos estadísticas. Los datos referidos al ámbito estatal provienen de los compendios estadísticos preparados por el Ministerio de Educación. La información referida al conjunto de sistemas educativos analizados proviene de fuentes de datos preparadas por la OCDE. Concretamente, hemos utilizado las bases de datos de las diferentes ediciones de la evaluación PISA, los compendios estadísticos publicados en *Education at a Glance* y el repositorio estadístico OECD.Stat.

2 Los modelos de educación privada subvencionada

Los modelos de educación privada subvencionada: objetivos políticos y configuraciones regulativas

Desde una perspectiva internacional y comparada, la educación privada subvencionada está regulada de forma muy diferente en ámbitos como la financiación, la autorización de proveedores, la elección escolar, la autonomía de centro o la rendición de cuentas. Esta diversidad de marcos regulativos, a su vez, se explica con un amplio abanico de factores de carácter histórico, político, educativo e institucional, y supone un reto para identificar patrones a nivel internacional. Ahora bien, como señalábamos en el capítulo anterior, los *objetivos políticos* que se pretenden alcanzar con las subvenciones públicas al sector privado condicionan las diferentes configuraciones regulativas por las que se rige el sector (West y Nikolai, 2017).

En este capítulo, presentamos una tipología de modelos regulativos de la educación privada subvencionada que toma como punto de partida los objetivos políticos de los sistemas de subvenciones públicas a proveedores privados. Para construir esta tipología, hemos identificado, en primer lugar, los distintos objetivos políticos por los que los gobiernos

han instaurado políticas de subsidios al sector privado en el ámbito de la OCDE. En segundo lugar, hemos agrupado los sistemas educativos que subvencionan al sector privado en función del objetivo político primordial que persiguen; y, en tercer lugar, hemos identificado aquellos elementos regulativos compartidos por los sistemas educativos que conforman cada uno de los grupos. La tipología resultante se compone de cuatro modelos:

1. **Libertad de instrucción.** Este primer modelo está integrado por los sistemas educativos en los que la financiación pública tiene como objetivo principal garantizar la libertad de los actores privados para establecer su propia oferta educativa. El apoyo estatal a estos actores no va acompañado de una voluntad de integración de la educación privada subvencionada con la provisión pública ni implica, por lo tanto, un proceso de homologación regulativa. Los centros privados subvencionados gozan de un apoyo económico limitado a cambio de preservar niveles de autonomía considerablemente superiores a los centros públicos.
2. **Equivalencia.** Este modelo incluye aquellos sistemas educativos donde el apoyo al sector privado subvencionado representa un esfuerzo explícito por establecer una equivalencia formal con el sector público en un contexto en el que se respeta al mismo tiempo el principio de la libertad de instrucción. Esta voluntad de equivalencia se traduce en una cuasiequiparación de los recursos públicos destinados a los sectores privado subvencionado y público, junto con una homologación del marco normativo por el que se rigen los centros de ambos sectores. En la mayoría de los ámbitos, la autonomía de los centros privados es equivalente a la de los centros públicos, al menos en términos formales.
3. **Aproximación de mercado.** Agrupa aquellos países donde el modelo de financiación pública de escuelas privadas tiene su origen en una serie de reformas educativas promercado orientadas a maximizar la libertad de elección escolar y fomentar la competencia

entre centros educativos. Estos objetivos se traducen en la equiparación de los niveles de financiación pública asignada a centros públicos y privados subvencionados bajo fórmulas de financiación per cápita, junto con la concesión de mayores niveles de autonomía a los centros educativos en términos organizativos, de gestión y pedagógicos.

4. **Autonomía.** Incluye aquellos sistemas en los que la administración educativa impulsa la creación de centros educativos de gestión privada financiados con fondos públicos y dotados de un alto nivel de autonomía (tanto pedagógica como de gestión), con el objeto de promover una mejora de la calidad educativa y la diversificación del sistema. En términos regulativos, este modelo garantiza a las escuelas privadas subvencionadas un apoyo económico comparable al de los centros públicos, así como un nivel de autonomía bastante superior en la mayoría de aspectos. Como contrapartida, se integran en sistemas de rendición de cuentas estrictos, que son especialmente exigentes en cuestión de rendimiento académico.

La Tabla 2 presenta, de forma sintética, las principales características de cada uno de los modelos identificados, e indica qué sistemas educativos encajan mejor con cada uno de los modelos. Sin embargo, hay que tener presente que los modelos representan *tipos ideales* que sintetizan orientaciones regulativas generales. Es decir, esta categorización debe ser entendida como un constructo analítico. Los sistemas educativos de países concretos, en tanto que realidad empírica, no necesariamente guardan una correspondencia perfecta con la realidad de carácter más abstracto representada por los modelos. De hecho, algunos de los sistemas educativos que asociamos a un modelo concreto pueden divergir de la tendencia general de este en alguna de sus dimensiones. Cabe también señalar que determinados sistemas educativos pueden combinar características u objetivos políticos de diferentes modelos, o bien pueden encontrarse en un proceso de transformación regulativa, lo que explicaría las particularidades que presentan en algunas dimensiones.

TABLA 2
Tipología de modelos regulativos de la educación privada subvencionada

| | LIBERTAD DE INSTRUCCIÓN | EQUIVALENCIA | APROXIMACIÓN DE MERCADO | AUTONOMÍA |
|------------------------------------|---|--|--|--|
| Objetivo político dominante | Garantizar la libertad de instrucción de los actores privados. Frecuentemente, este sistema se adopta con el fin de asegurar un cierto apoyo estatal a las escuelas confesionales | Asegurar un cierto nivel de equivalencia entre la red pública y la privada subvencionada, a la vez que se garantiza la libertad de instrucción | Fomentar la participación del sector privado y la competencia entre centros en un contexto de reformas educativas promercado | Favorecer la creación de centros privados subvencionados con el objetivo de promover la autonomía de los centros como mecanismo de mejora de la calidad y diversificación |
| Financiación | <ul style="list-style-type: none"> Menor nivel de financiación que el sector público Posibilidad de establecer cuotas de escolarización | <ul style="list-style-type: none"> Cuasiequiparación de la financiación respecto al sector público Prohibición de las cuotas de escolarización | <ul style="list-style-type: none"> Equiparación de la financiación respecto al sector público Posibilidad de establecer cuotas de escolarización | <ul style="list-style-type: none"> Equiparación de la financiación respecto al sector público Posibilidad de obtener financiación adicional a través de patrocinadores Prohibición de establecer cuotas de escolarización |
| Autorización de proveedores | <ul style="list-style-type: none"> Demanda social como criterio principal de autorización | <ul style="list-style-type: none"> Combinación de criterios de planificación educativa y demanda social en la autorización | <ul style="list-style-type: none"> Barreras de entrada reducidas Demanda social como criterio básico de autorización Autorización de proveedores con ánimo de lucro | <ul style="list-style-type: none"> Planificación educativa como principal criterio de autorización |



| | LIBERTAD DE INSTRUCCIÓN | EQUIVALENCIA | APROXIMACIÓN DE MERCADO | AUTONOMÍA |
|---|---|--|--|---|
| Elección escolar | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de elección no integrado con la red pública • Posibilidad de establecer criterios de admisión y priorización propios | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de elección integrado con la red pública • Criterios comunes de admisión y priorización de las solicitudes | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de elección descentralizado • Libre elección del centro • Autonomía para establecer criterios de priorización y admisión | <ul style="list-style-type: none"> • Margen de autonomía en los procesos de admisión, pero con criterios de priorización regulados |
| Autonomía y rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none"> • Elevado nivel de autonomía pedagógica y de gestión • Autonomía en la gestión de recursos humanos • Integración parcial del sistema de rendición de cuentas respecto al sector público | <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de autonomía curricular similar entre centros públicos y privados subvencionados • Autonomía de gestión superior a los centros públicos • Plena integración de los sistemas de rendición de cuentas respecto al sector público | <ul style="list-style-type: none"> • Elevado nivel de autonomía pedagógica y de gestión • Integración del sistema de rendición de cuentas respecto al sector público | <ul style="list-style-type: none"> • Elevado nivel de autonomía y de gestión • Integración del sistema de rendición de cuentas, pero con mayores consecuencias que para el sector público |
| Sistemas educativos | Australia, Francia, Hungría, Eslovaquia, Dinamarca, Canadá (escuelas confesionales) | Bélgica (comunidades francófona y flamenca), España, Inglaterra (escuelas confesionales), Países Bajos, Corea, Irlanda | Chile, Suecia | EE. UU. (escuelas charter), Inglaterra (Academias y escuelas libres) |

Fuente: elaboración propia.

A continuación, presentamos con mayor profundidad las principales características de cada uno de los modelos regulativos.

Libertad de instrucción

Este primer modelo agrupa sistemas educativos en los que el sistema de financiación pública del sector privado se creó con el objetivo de garantizar la libertad de instrucción. Dicha financiación está orientada a garantizar la viabilidad económica de una oferta privada ya existente, generalmente de naturaleza religiosa. La regulación de estos sistemas tiene como finalidad asegurar que la oferta privada cumpla con unos estándares mínimos de calidad, sin que ello suponga una pérdida significativa de su autonomía. Esta aproximación regulativa suele traducirse en sistemas de financiación parcial, condicionados al cumplimiento de una normativa relativamente laxa en algunos ámbitos. Se acepta, por lo tanto, una cierta disparidad entre la red pública y la privada subvencionada en términos de recursos, procesos y resultados.

Los sistemas educativos más representativos de este primer modelo son los de Australia, Dinamarca, Francia, Eslovaquia, Hungría y algunas provincias de Canadá.¹ A pesar de la heterogeneidad de estos sistemas, el proceso de institucionalización de la política de subvenciones a la educación privada tiene elementos comunes. Se trata de sistemas en los que la oferta educativa por parte de entidades religiosas tiene una fuerte tradición histórica. La política de financiación de escuelas privadas se plantea como un mecanismo para dotar a dichas entidades de cierta seguridad económica y jurídica con el que contrarrestar el declive de la educación religiosa que se produjo principalmente a raíz de la expansión educativa pública. En países como Australia, Francia y Canadá, las escuelas religiosas se movilizaron para forzar al gobierno a institucionalizar un sistema de subvenciones públicas para los proveedores privados (Angus, 2003; Fowler, 1992; Meuret, 2004).

.....
1. Específicamente las provincias de Alberta, British Columbia, Manitoba, Quebec y Saskatchewan.

En cambio, en Eslovaquia y Hungría, la provisión de fondos públicos a escuelas privadas está vinculada a la transformación de la relación Estado-Iglesia producida tras la disolución de la Unión Soviética. En un contexto de reconocimiento de derechos a la Iglesia católica, la financiación pública a proveedores privados deviene un mecanismo orientado a garantizar un nivel similar de recursos para todas las escuelas y a fomentar un cierto resurgimiento de la provisión educativa de carácter religioso (Dronkers y Róbert, 2004; Felak; 2008; Hanesova, 2008). Finalmente, el origen del sistema de subsidios danés, establecido a finales del siglo XIX, difiere también del resto de casos incluidos en este primer modelo en tanto que su creación responde a la voluntad de evitar un dominio excesivo por parte del Estado o de la Iglesia en el ámbito de la provisión educativa, y garantizar un cierto nivel de diversidad de la oferta escolar (Neave, 1985; Olsen, 2015).

Financiación

En la mayoría de los países que conforman este modelo, el sistema de financiación a escuelas privadas subvencionadas está orientado a contribuir a sufragar los gastos corrientes con el fin de garantizar la viabilidad económica de la oferta privada. Sin embargo, no se pretende que la financiación pública permita cubrir la totalidad del gasto y, por consiguiente, no se busca una equiparación con las reglas de asignación de recursos por las que se rige el sector público. Más allá de la heterogeneidad en las fórmulas y criterios utilizados en la asignación de recursos, el peso *sustantivo pero limitado* de las contribuciones públicas constituye un rasgo común a los distintos sistemas educativos de este primer modelo. Así lo corrobora la Tabla 3,² en la que se observa cómo en Australia, Canadá,

2. Los datos presentados en las tablas de este capítulo provienen de la información recogida a través del cuestionario de directores para PISA. El porcentaje se estima a partir de la media del porcentaje declarado por los directores para cada uno de los sistemas educativos y sectores de titularidad. La pregunta del cuestionario hace referencia al peso sobre la financiación de la escuela de una de diferentes fuentes (gobierno, familias, donaciones), independientemente de los niveles educativos impartidos.

Dinamarca y Francia, la financiación gubernamental dista mucho de sufragar la totalidad del gasto, situación que contrasta con la de las escuelas de titularidad pública.

TABLA 3

Porcentaje de recursos provenientes de fuentes gubernamentales según el cuestionario de directores de PISA 2018

| | PRIVADO SUBVENCIONADO | PÚBLICO |
|------------|-----------------------|---------|
| Australia | 70 | 89,7 |
| Canadá | 55,5 | 93,6 |
| Dinamarca | 72 | 99,1 |
| Francia | 62,6 | 95 |
| Hungría | 93 | 98,2 |
| Eslovaquia | 94,3 | 96,9 |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos PISA 2018.

En consonancia con el carácter parcial de la financiación pública, la mayor parte de los sistemas educativos de este modelo permiten el cobro de cuotas a las familias en concepto de escolarización, exceptuando Hungría. Se trata de una lógica coherente con los objetivos políticos perseguidos por estos sistemas de subsidios, orientados a asegurar la libertad de instrucción, pero no necesariamente de elección y, por tanto, sin una voluntad de democratizar el acceso a este sector educativo. En la mayoría de los casos, el cobro de cuotas está sujeto a pocas limitaciones y no implica una reducción de la aportación económica gubernamental. De hecho, a menudo, estas aportaciones representan una parte sustancial de la financiación total de los centros educativos (Donnelly, 2012; Nusche *et al.*, 2016; Van Pelt *et al.*, 2017). Como se muestra en la Tabla 4, en el caso de Australia, Dinamarca y Francia, las contribuciones familiares representan en torno a un tercio de los recursos; mientras que esa proporción se eleva al 40 % en Canadá.

TABLA 4

Porcentaje de recursos provenientes de contribuciones de las familias según el cuestionario de directores de PISA 2018

| | PRIVADO SUBVENCIONADO | PÚBLICO |
|------------|-----------------------|---------|
| Australia | 28,3 | 8,4 |
| Canadá | 40,4 | 7,8 |
| Dinamarca | 27,2 | 1,8 |
| Francia | 31,2 | 1 |
| Hungría | 0,7 | 0 |
| Eslovaquia | 3,8 | 0,3 |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos PISA 2018.

Autorización de proveedores

En este modelo, la autorización de nuevos proveedores privados subvencionados se basa principalmente en criterios de demanda social. La concesión de fondos públicos está condicionada a una serie de criterios de calidad básicos (infraestructura, calificación del profesorado, etcétera), mientras que raramente se contempla el uso de criterios de la planificación educativa (como pueden ser la oferta existente o la evolución de las necesidades de escolarización). Las autoridades educativas no tienen, en consecuencia, un papel proactivo a la hora de configurar la oferta privada subvencionada. De hecho, en Australia y Francia, los intentos de reducir la centralidad de la demanda social a la hora de autorizar nuevos proveedores privados han sido desestimados debido a la fuerte oposición a estas propuestas (Guardia Hernández, 2019; Vickers, 2005).

Cabe señalar también que, dado que el objetivo principal de este modelo es garantizar la continuidad de una oferta privada existente más que fomentar su expansión, las barreras de entrada para los nuevos proveedores

privados subvencionados suelen ser altas. En sistemas como el francés o el danés, así como en los de la mayoría de las provincias canadienses, se exige a los centros privados un período inicial de autosuficiencia económica como condición previa a la solicitud de subsidios públicos (Meuret, 2004; Patrinos, 2001; Van Pelt *et al.*, 2017).

Elección escolar

En el ámbito de la elección escolar, el sector privado subvencionado suele estar sujeto a una regulación propia que le otorga un amplio margen de maniobra. Así, mientras que la red pública acostumbra a regirse por sistemas de elección controlada, las escuelas privadas subvencionadas están exentas de participar en estos sistemas. Por lo tanto, en materia de elección escolar, la red privada subvencionada opera de forma independiente a la red pública. La mayor parte de escuelas privadas se guían por criterios de admisión propios, sobre los cuales el Estado tiene una influencia limitada.

El sistema educativo francés representa uno de los casos en los que el contraste entre la regulación de la red pública y la red privada subvencionada en materia de elección escolar es más acusado. Mientras que en el sector público se asigna a los alumnos a una única escuela a partir de criterios de proximidad residencial, las escuelas privadas subvencionadas no están incluidas en el denominado mapa escolar y pueden establecer sus propios requisitos de admisión, exceptuando criterios religiosos o étnicos (Pons, Van Zanten y Da Costa, 2015). En otros países, la fórmula de asignación del alumnado a la red pública ofrece más opciones de elección a las familias, pero el sector privado subvencionado queda igualmente al margen, gestionando las admisiones según los criterios establecidos por cada centro. Sería el caso de Dinamarca, Eslovaquia o la mayoría de diversos estados australianos y canadienses (Andersen *et al.*, 2011; Šiškovič y Toman, 2015; Caldwell, 2010; Bosetti y Gereluk, 2016).

Autonomía y rendición de cuentas

Otra característica de este modelo es que los proveedores privados gozan de altos niveles de autonomía pedagógica y de gestión. Si bien la adhesión a los objetivos curriculares definidos a escala nacional suele ser un requisito para la obtención de fondos públicos, garantizados estos mínimos, la regulación permite a las escuelas privadas subvencionadas adaptar el programa educativo a su filosofía u orientación educativa particular.³ Las escuelas privadas subvencionadas de estos países suelen gozar, por consiguiente, de mayor autonomía pedagógica que las escuelas de titularidad pública, dado que no están limitadas por el principio de aconfesionalidad o neutralidad ideológica (Rangvin, 2008; Rakar, 2005). En relación con las decisiones de gestión y de personal, los centros privados subvencionados son también muy autónomos.⁴ Esto suele significar que estos centros tienen plena libertad en materia de contratación del profesorado, y en algunos países incluso pueden establecer sus propias escalas salariales (Caldwell, 2010; Eurydice, 2016; Olsen, 2015).

En cuanto a la evaluación y la rendición de cuentas, la integración del sector privado subvencionado en las políticas y procedimientos aplicados al sector público es solo parcial. En la mayoría de los países, los centros privados subvencionados están obligados a participar en las pruebas externas nacionales; sin embargo, los procedimientos y requisitos de inspección y evaluación difieren significativamente entre los centros privados subvencionados y los públicos. Además, suele delegarse parte de la responsabilidad de la evaluación a los propios proveedores y/o usuarios de los centros privados subvencionados. En la mayoría de los casos,

.....
3. Con la salvedad de Francia, donde la autonomía en materia curricular es muy limitada (Pons *et al.*, 2015).

4. Cabe señalar, sin embargo, que la autonomía en materia de contratación no necesariamente implica un elemento de diferenciación respecto a la red pública. En sistemas educativos como el australiano, la contratación a nivel de escuela es cada vez más habitual en el sector público (Keating *et al.*, 2011). Se documentan dinámicas similares para el caso húngaro y el eslovaco (Eurydice, 2020a).

la evaluación de las escuelas privadas subvencionadas se desarrolla internamente, y con una intervención mínima de las autoridades públicas (OCDE, 2013).

Equivalencia

Este segundo modelo de provisión mixta agrupa aquellos sistemas educativos donde el sector privado subvencionado se institucionalizó con el objetivo de garantizar la libertad de instrucción y el respeto hacia la iniciativa privada en el ámbito educativo, pero también con la voluntad de garantizar la equivalencia entre la red pública y la privada subvencionada. A grandes rasgos, el planteamiento normativo de este modelo puede calificarse de «lógica de intercambio», dado que la equiparación de la financiación del sector privado subvencionado respecto al público conlleva una pérdida de parte de la autonomía por parte del sector privado subvencionado en ámbitos como la admisión escolar, el currículo o la evaluación y la rendición de cuentas.

Los casos más representativos de este segundo modelo son los Países Bajos, Bélgica (comunidades francófona y flamenca), España y las escuelas de carácter religioso en Inglaterra (conocidas como *voluntary aided schools*).⁵ En estos sistemas educativos, denominados viejos cuasimercados (Vandenberghe, 1999) o alianzas público-privadas históricas (Verger *et al.*, 2016), la provisión educativa por parte de entidades religiosas (principalmente católicas o protestantes) se remonta como mínimo a principios

.....

5. En Inglaterra existen dos tipos de escuelas de carácter religioso: por un lado, las denominadas *voluntary aided schools*, financiadas principalmente con fondos públicos pero gestionadas por entidades privadas; por otra parte, las *voluntary controlled schools*, financiadas y gestionadas por entidades públicas (Walford, 2003). Aunque, en términos de regulación, no existen diferencias especialmente significativas entre estos dos tipos de centro, la información sobre el caso inglés que se presenta en este capítulo hace referencia únicamente a las *voluntary aided schools*, que es el único tipo que puede ser considerado sector privado subvencionado atendiendo a la definición presentada al inicio de este estudio.

del siglo XX. Esta tradición histórica influyó de manera determinante en el proceso de institucionalización de la educación privada subvencionada. En la mayoría de los casos, esta tuvo lugar en un contexto en el que el Estado necesitaba ampliar la oferta para responder a una demanda educativa creciente. Este fue el caso de Inglaterra y Bélgica en la década de 1950 (De Rynck, 2005; Walford, 2003) y de España en la década de 1980, tras el fin de la dictadura (Calero y Bonal, 1999; Olmedo, 2013).

Sin embargo, este proceso de integración de la oferta religiosa en el sistema educativo estatal no ha estado libre de controversias. De hecho, la configuración del sistema de subsidios públicos a la educación privada ha estado claramente influida por una tensión histórica entre los partidarios de la provisión educativa estatal y los defensores de consolidar un modelo donde la iniciativa privada jugara un papel central en la provisión de la educación básica. En respuesta a esta tensión, el ordenamiento jurídico de estos países reconoce desde hace décadas la libertad de instrucción como uno de los principios básicos del sistema educativo, si bien este principio se encuentra a menudo sujeto a múltiples interpretaciones. El modelo de escuela privada subvencionada surge precisamente como mecanismo para resolver el conflicto político derivado de la necesidad de hacer compatible el principio de libertad de instrucción con la necesidad de desarrollar un sistema de provisión pública universal.⁶

Financiación

En la mayoría de los casos incluidos en este segundo modelo, el sistema de financiación está orientado a garantizar la equiparación de los recursos públicos asignados a centros públicos y privados subvencionados,

6. El caso de Irlanda representa una excepción respecto a este patrón dado que, a lo largo del siglo XX, este país no desarrolló un sistema de provisión estatal como la mayoría de países europeos (Ledwith y Reilly, 2013), sino que optó por consolidar y ampliar la provisión privada financiada con fondos públicos como estrategia para articular un sistema educativo de masas.

como mínimo en términos formales. Tanto en los Países Bajos como en las comunidades francófona y flamenca de Bélgica y en Inglaterra, los criterios y mecanismos de asignación de recursos son los mismos para las escuelas públicas y las privadas subvencionadas en todo lo referente a los costes de personal y gastos de funcionamiento (Danhier y Friant, 2019; De Groof, 2004; Patrinos, 2013). Como corrobora la Tabla 5, estos países representan un modelo de cuasiparidad en el que, salvo notables excepciones, las diferencias de financiación entre centros públicos y privados subvencionados se pueden considerar marginales. Además, la mayoría de estos sistemas educativos han adoptado modelos de financiación por fórmula y/o financiación adicional que permiten tener en cuenta la diferente composición socioeconómica del alumnado de las escuelas privadas subvencionadas y públicas (véase el Recuadro «Financiación compensatoria»).

TABLA 5

Porcentaje de recursos procedentes de fuentes gubernamentales según el cuestionario de directores del PISA 2018

| | PRIVADO SUBVENCIONADO | PÚBLICO |
|--|-----------------------|-------------|
| Comunidad francófona de Bélgica ¹ | 93,7 | 96,4 |
| Comunidad flamenca de Bélgica ¹ | 83,3 | 82,3 |
| Irlanda | 81,7 | 92,5 |
| Países Bajos | 96,3 | 94,8 |
| España | 76,5 | 95,5 |
| Inglaterra | 99 | 100 |

¹Datos provenientes de PISA 2012, no disponibles desagregados por comunidades por ediciones posteriores.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos PISA 2018.

Financiación compensatoria

Por *medidas de ajuste de la financiación en base a necesidades* o *de financiación compensatoria* se entiende cualquier mecanismo de asignación de recursos que tiene en cuenta uno o más aspectos de la composición del alumnado de un centro educativo y que está orientado a dotar a las escuelas de recursos adicionales en función de la proporción de estudiantes identificados como socialmente desfavorecidos. En la práctica, esta categoría incluye dos opciones políticas diferenciadas:

- **Sistemas de financiación por fórmula basada en necesidades**, integrados en el mecanismo principal de asignación de fondos y aplicados sobre la totalidad de centros educativos. Esta categoría incluye cualquier sistema de distribución de financiación en el que la asignación de recursos a las escuelas tiene en cuenta las diferencias de coste entre estudiantes (si bien esto no excluye la posibilidad de establecer una financiación basal). La fórmula de cálculo incorpora variables relativas al perfil del alumnado orientadas a captar una o más formas de desventaja, bajo la premisa de que estas se traducen en un aumento de costes (Ross y Levačić, 1999 y Caldwell, Levačić y Ross, 1999) [véase el Recuadro «Financiación por fórmula basada en necesidades» en el capítulo *Opciones de política y reformas en clave de equidad*].
- **Mecanismos de financiación focalizada**, adicionales al sistema básico de asignación de fondos. Esta categoría incluiría cualquier asignación de recursos adicional (sea a nivel de alumno o de escuela) realizada en base a criterios de equidad, es decir, orientada a dotar de fondos adicionales la atención a estudiantes considerados en situación de desventaja social o educativa (véase OCDE, 2017c).

Así mismo, y a cambio de la equiparación de la financiación pública recibida, se prohíbe a los centros privados subvencionados el cobro de tasas de matrícula adicionales, o se limitan considerablemente las aportaciones económicas que pueden hacer las familias (De Groof, 2004; Nusche *et al.*, 2015; Patrinos, 2013; Levin *et al.*, 2013). Los datos de la Tabla 6 confirman que, en las comunidades flamenca y francófona

de Bélgica, Países Bajos e Inglaterra el peso de las contribuciones de las familias sobre la financiación total de las escuelas privadas subvencionadas es, en promedio, relativamente reducido y muy similar al de los centros de titularidad pública.

TABLA 6

Porcentaje de recursos provenientes de contribuciones de las familias según el cuestionario de directores de PISA 2018

| | PRIVADO SUBVENCIONADO | PÚBLICO |
|--|-----------------------|------------|
| Comunidad francófona de Bélgica ¹ | 5,4 | 3,3 |
| Comunidad flamenca de Bélgica ¹ | 12,4 | 15,7 |
| Irlanda | 8,7 | 3,1 |
| Países Bajos | 2,4 | 3,3 |
| España | 17,3 | 5,1 |
| Inglaterra | 0,7 | 0 |

¹Datos provenientes de PISA 2012, no disponibles desagregados por comunidades por ediciones posteriores.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos PISA 2018

Irlanda y España son excepciones a este patrón. En ambos países, y a pesar del objetivo de equivalencia, la financiación pública asignada a los centros privados subvencionados es significativamente inferior a la asignada a los centros públicos, y el peso de las aportaciones de las familias es bastante más significativo en el sector privado subvencionado que en el sector público. En Irlanda, y a pesar de que las cuotas en concepto de escolarización están prohibidas, se permite el cobro de las llamadas *aportaciones familiares voluntarias* y, de hecho, solo se proporciona financiación pública para gastos de funcionamiento a aquellos centros privados que no cobran tasas a las familias (Darmody y Smyth, 2013;

Rougier y Honohan, 2015). En España, y como se desarrolla en el capítulo *La educación concertada en España*, los centros concertados y los públicos se financian a través de fórmulas y acuerdos diferentes. Este modelo de financiación ha generado que el gasto por alumno en la educación concertada haya sido, desde su origen en la década de 1980, significativamente inferior que en el sector público. Aunque este es un ámbito de fuerte controversia política y académica, y ambos sectores se encuentran infrafinanciados, algunas estimaciones realizadas en el conjunto de España sitúan el gasto público por alumno en el sector concertado entre un 45 % y un 50 % por debajo del gasto en el sistema público. Este diferencial, a su vez, se ha traducido (y ha dado carta de naturaleza) en una cierta dependencia de las aportaciones familiares por parte de las escuelas concertadas (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2011; Rogero-García y Andrés-Candelas, 2014).

Autorización de proveedores

En contraste con el modelo de libertad de instrucción, en la mayoría de los países incluidos en este segundo modelo se toman también en consideración criterios de planificación educativa y no exclusivamente aspectos relacionados con la demanda social para autorizar la financiación pública de un centro privado. Esto no implica que la demanda social no desempeñe un papel importante, sino que la regulación trata de encontrar un cierto equilibrio entre la demanda social y las necesidades derivadas de la planificación educativa.

La introducción de criterios de planificación educativa puede traducirse en un amplio abanico de requisitos para la autorización de proveedores. Por un lado, encontramos criterios de orden cuantitativo, referentes al número y distribución de plazas escolares disponibles en un determinado territorio. Por ejemplo, en España, los proveedores privados tienen que demostrar la existencia de una demanda insatisfecha en la zona donde se encuentran como requisito para recibir financiación pública

(Villarroya, 2000). En algunos países, estos criterios se combinan con consideraciones de naturaleza más cualitativa, referentes normalmente al carácter distintivo de la escuela. Sería el caso de las comunidades flamenca y francófona de Bélgica y de los Países Bajos, donde a la hora de autorizar nuevos proveedores se tiene en cuenta la posible contribución del nuevo centro a la diversificación pedagógica de la oferta escolar en la zona (Maussen y Vermeulen, 2015). Siguiendo esta línea, en Inglaterra las autoridades educativas consideran la oferta existente de educación religiosa en la zona como criterio para la autorización de un nuevo centro privado subvencionado confesional (Walford, 1995).

Elección escolar

En el ámbito de la elección escolar, los centros privados subvencionados suelen estar sujetos a sistemas de elección controlada que establecen procedimientos de inscripción y/o criterios de priorización y admisión comunes. Se observa además que, incluso en aquellos sistemas educativos donde el sector privado subvencionado ha disfrutado históricamente de una cierta autonomía en materia de admisiones, durante las últimas décadas se ha tendido a la homogeneización de los procesos de elección de la escuela entre la red pública y la red privada subvencionada.

Esta equivalencia es particularmente clara en los casos de España e Inglaterra, donde las escuelas privadas subvencionadas se adscriben a las mismas zonas educativas que los centros de titularidad pública. Además, el proceso de asignación se realiza de forma centralizada y a partir de criterios de priorización comunes, si bien, en el caso inglés, las escuelas confesionales tienen la capacidad de seleccionar o priorizar a una parte del alumnado según sus creencias religiosas en caso de sobredemanda (Roberts y Danechi, 2019; Vega-Bayo y Mariel, 2018; Walford, 2003). En las comunidades flamenca y francófona de Bélgica, el proceso de asignación de plazas escolares se gestiona igualmente de forma centralizada y se basa en criterios comunes de priorización de alumnos cuando

hay sobredemanda (Cantillon, 2011; Lambrechts y Geurts, 2008).⁷ En los Países Bajos e Irlanda, en cambio, se da mayor autonomía a los centros educativos respecto al proceso de admisión, autonomía de la que también disponen los centros de titularidad pública. Sin embargo, en el caso de los Países Bajos, y a diferencia de los centros públicos, las escuelas privadas subvencionadas pueden considerar aspectos relacionados con las creencias religiosas, o hasta con los principios filosóficos (Ledwith y Reilly, 2013; Patrinos, 2013; Vermeulen, 2004).

Autonomía y rendición de cuentas

El nivel de autonomía escolar del que gozan los centros privados subvencionados en este modelo tiende a ser menor que en el modelo anterior. En el ámbito del currículo, se observa cierto grado de homogeneización entre los sectores público y privado subvencionados. Además, en todos los casos de este modelo se establece la obligatoriedad para las escuelas privadas subvencionadas de cumplir con un currículo oficial, o alcanzar unos niveles mínimos en los objetivos de aprendizaje fijados por parte de la administración educativa. Cabe señalar, sin embargo, que las escuelas privadas subvencionadas suelen tener un mayor grado de autonomía en lo que se refiere a los criterios pedagógicos y, especialmente, en lo que se refiere a las implicaciones curriculares de su orientación religiosa o filosófica (Darmody *et al.*, 2012; Eyles y Machin, 2019; Rouw *et al.*, 2016; Walford, 2003).

En cuanto a la gestión de los recursos humanos, si bien las escuelas privadas subvencionadas tienen un mayor nivel de discrecionalidad con respecto al proceso de contratación de personal que las escuelas públicas, los requisitos de certificación y las escalas salariales tienden a estar armonizados con los del sector público (Eurydice, 2016; Nusche *et al.*,

7. En el caso de la comunidad flamenca de Bélgica, el diseño de los procesos de admisión y los criterios de priorización pueden variar a nivel local (Cantillon, 2011).

2015; Skerrit y Salokangas, 2020). Finalmente, en lo que respecta a la evaluación externa, la inspección y la rendición de cuentas, formalmente no existen diferencias significativas entre los proveedores privados subvencionados y los públicos en consonancia con el objetivo de equivalencia (OCDE, 2013).

Aproximación de mercado

El tercer modelo identificado agrupa aquellos sistemas educativos cuyo sistema de provisión mixta se desarrolla como resultado de reformas educativas promercado. En estos casos, la financiación pública de los proveedores privados constituye un medio para fomentar la participación del sector privado en la provisión educativa y la competencia entre escuelas. La competencia entre centros se concibe como un mecanismo de mejora tanto en la calidad como en la eficiencia del sistema educativo. Chile y Suecia representan casos paradigmáticos de este modelo, ya que se trata de sistemas educativos en los que la regulación original del sector privado subvencionado está fuertemente inspirada en los principios de mercado y tiene como objetivo explícito promover una mayor capacidad de elección por parte de las familias, la competencia escolar y la diversificación de la oferta educativa.

Si bien Chile contaba con una red de escuelas privadas financiadas con fondos públicos desde principios del siglo XX, la provisión privada en este país se expandió enormemente a raíz de las reformas educativas promercado adoptadas a principios de la década de 1980. En el contexto de la dictadura militar comandada por el general Augusto Pinochet (1973-1989), Chile instauró un sistema de cheque escolar tanto para escuelas públicas como privadas, juntamente con un proceso drástico de descentralización municipal de la gestión de las escuelas públicas (Bellei, 2015). Estos cambios comportaron un aumento sostenido de las escuelas privadas subvencionadas, que pasaron de escolarizar al 15,1% del alumnado en 1981, al 61,2% en 2017 (Verger *et al.*, 2016).

En Suecia, la expansión de la educación privada subvencionada está vinculada con la adopción de un sistema de cheques escolares a principios de la década de 1990. Concretamente, el ejecutivo conservador formado en 1991 estableció la posibilidad de que las escuelas privadas recibieran financiación pública en función de su demanda (Klitgaard, 2008; Wiborg, 2013).⁸ La instauración de este nuevo sistema de financiación dio lugar a una expansión paulatina de las escuelas privadas subvencionadas. Actualmente, alrededor del 15% de los estudiantes de educación primaria y del 26% de los alumnos de secundaria están matriculados en escuelas privadas subvencionadas, si bien los porcentajes son muy superiores en las principales ciudades del país (Varjo, Kalalahti y Lundahl, 2016).

Financiación

Tanto en Suecia como en Chile, las escuelas privadas subvencionadas y públicas se financian de manera similar, aunque no siempre fue así. En Suecia, y después de un período inicial en el que la financiación de las escuelas privadas subvencionadas suponía entre el 75% y el 85% de los recursos que recibían los centros públicos, a partir del año 1997 el sistema de financiación de ambas redes escolares se equiparó (West, 2017). Además, si bien los criterios de financiación de las escuelas se determinan a nivel municipal (Wenglén, 2016), en la mayoría de los casos se suele utilizar algún tipo de medida de financiación por fórmula que permite tener en cuenta el perfil del alumnado matriculado (OCDE, 2017d; Swedish Ministry of Education and Research, 2016).

En el caso de Chile, la financiación de escuelas públicas y privadas subvencionadas se canaliza a través del mismo esquema y bajo los mismos criterios de distribución. Hasta hace pocos años, aquellas escuelas

8. Cabe señalar que esta medida representa una forma de continuidad respecto a la línea de reforma inaugurada por el gobierno socialdemócrata de finales de 1980, y en virtud de la cual se había promovido un proceso de descentralización de la gestión de las escuelas públicas, así como el incremento de la capacidad de elección de las familias.

privadas subvencionadas que cobraban cuotas de escolarización a las familias veían reducida la financiación pública que recibían de forma proporcional a su nivel de copago. Sin embargo, la reforma educativa de 2015 prohibió el cobro de cuotas de escolarización por parte de cualquier escuela que recibiera financiación pública y, por tanto, el descuento sobre la subvención en función del nivel de copago ya no se encuentra en vigor (Centro de Estudios Mineduc, 2017). Además, existen varios esquemas de financiación adicional, como es el caso de la Subvención Escolar Preferencial, en función de la cual los centros educativos reciben financiación adicional de acuerdo con las características socioeconómicas de su alumnado (Raczynski *et al.*, 2013).⁹

Las cuotas en concepto de escolarización están actualmente prohibidas en ambos países. Mientras en Suecia originalmente se permitía que las escuelas privadas subvencionadas recibieran contribuciones de las familias, en 1997, las cuotas en concepto de escolarización se prohibieron como contrapartida al incremento de la financiación pública asignada a las escuelas privadas subvencionadas (Böhlmark, Holmlund, y Lindahl, 2016). Así, como se observa en la Tabla 7, el peso de las fuentes de financiación es casi equivalente entre centros públicos y privados subvencionados, siendo la financiación pública la principal fuente de recursos en ambos casos.

En el caso de Chile, las contribuciones de las familias a los centros privados subvencionados en concepto de escolarización se autorizaron de forma oficial a partir de 1993, pero se prohibieron en 2015 a raíz de la constatación del efecto de estas cuotas sobre la segregación escolar y del debate público que ello generó (Bellei, 2016; Elacqua, Montt y Santos, 2013). Sin embargo, y como se detalla en el cuarto capítulo de este informe, este cambio no se ha hecho todavía efectivo ya que se está aplicando de forma gradual. Esto explicaría el distinto peso de la financiación pública y de las contribuciones de las familias entre centros privados subvencionados y públicos que se observa en la Tabla 7.

.....
9. Esta política se analiza en mayor detalle en el capítulo cuarto de este informe.

TABLA 7

Porcentaje de recursos provenientes de fuentes gubernamentales y de contribuciones de las familias según el cuestionario de directores de PISA 2018

| | FINANCIACIÓN PÚBLICA | | CONTRIBUCIONES DE LAS FAMILIAS | |
|---------------------|-----------------------|---------|--------------------------------|---------|
| | Privado subvencionado | Público | Privado subvencionado | Público |
| Suecia ¹ | 99,7 | 99,9 | 0,2 | 0 |
| Chile | 87,4 | 99,5 | 15,4 | 0,3 |

¹Datos de provenientes de PISA 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos PISA 2018.

Autorización de proveedores

Tanto en Suecia como en Chile, la autorización de nuevos proveedores se basa principalmente en criterios de demanda social (Böhlmark *et al.*, 2016; Grau *et al.*, 2018). De hecho, durante los primeros años de existencia del sistema de cheques escolares había muy pocas restricciones sobre el tipo de proveedores autorizados a operar y recibir financiación pública; sin embargo, con el transcurso del tiempo, ambos países han acabado incorporando criterios más discriminatorios y consideraciones relativas a la planificación educativa.

En Suecia, distintos tipos de organizaciones (desde cooperativas de familias hasta entidades con ánimo de lucro) pueden optar a recibir financiación pública; y aunque las solicitudes para la apertura de nuevas escuelas privadas subvencionadas deben estar formalmente aprobadas por las autoridades educativas competentes, la denegación de estas solicitudes es muy excepcional (Böhlmark *et al.*, 2016). Se trata de una aproximación regulativa coherente con el objetivo de diversificar el sistema educativo que, entre otras razones, motivó la adopción del sistema de provisión mixta en este país (Shafiq y Meyers, 2014). Cabe señalar sin embargo, que, como se desarrolla en mayor detalle en el cuarto capítulo de este in-

forme, desde mediados de 1990 se han incorporado criterios relativos al impacto de los centros privados subvencionados sobre la red pública. En el caso de Chile, hasta 2015 los límites de entrada de los nuevos proveedores eran también muy reducidos y no contemplaban ningún criterio relativo a la planificación educativa (Grau, Hojman y Mizala, 2018). No obstante, la Ley de Inclusión, aprobada en 2015 impide que los proveedores con fines de lucro reciban financiación pública, y establece la posibilidad de que la administración educativa pudiera denegar la apertura de nuevas escuelas en aquellas áreas en las que se identificasen situaciones de sobreoferta (Muñoz y Weinstein, 2019).

Elección escolar

La libre elección de centro es uno de los pilares de este modelo. Tanto en Suecia como en Chile, la elección escolar se ha realizado históricamente de forma descentralizada, si bien las escuelas privadas subvencionadas deben seguir una serie de criterios fijados a escala nacional a la hora de priorizar las solicitudes de admisión. Esta relativa discrecionalidad se ha tendido a combinar con una total libertad de elección de centro por parte de las familias, las cuales tienen reconocido el derecho a elegir cualquier centro privado subvencionado, independientemente de su lugar de residencia.

En Suecia, la normativa sobre elección escolar difiere entre el sector público y el sector privado. Mientras que en el sector público se rige por unos criterios de proximidad residencial, en el sector privado subvencionado las familias pueden optar por cualquier escuela, independientemente de su ubicación. Las familias presentan sus solicitudes de inscripción directamente al centro educativo de su elección, pero los criterios de priorización que las escuelas pueden utilizar en caso de sobredemanda están regulados por las autoridades educativas (Varjo *et al.*, 2016; Wessntröm, 2019). En el caso de Chile, originalmente las escuelas tenían plena autonomía a la hora de organizar el proceso de admisión y establecer sus propios criterios de priorización. Sin embargo, la regulación de la elección

escolar se ha transformado sustancialmente en los últimos años. En 2009 se aprobó una regulación que prohibía a los centros educativos seleccionar a su alumnado según criterios socioeconómicos o de habilidad en el acceso a la educación primaria (Carrasco *et al.*, 2014). Además, desde el año 2016, se está poniendo en funcionamiento un sistema de gestión centralizada en los procesos de elección y admisión. Las familias pueden seguir eligiendo cualquier escuela, pero se aplican criterios de priorización de solicitudes definidos por las autoridades educativas (Carrasco y Honey, 2019).

Autonomía y rendición de cuentas

Este modelo se caracteriza por un elevado nivel de autonomía pedagógica para los centros privados subvencionados, aunque dicha autonomía también es considerable para los centros públicos. En el caso de Suecia, las escuelas privadas subvencionadas pueden definir una orientación propia y tienen la capacidad de adaptar el currículo oficial en base a ella (Shafiq y Myers, 2014; West, 2014), mientras que en Chile se permite a los centros privados subvencionados desarrollar su orientación religiosa o filosófica.

En lo que respecta a la gestión de los recursos humanos, las escuelas privadas subvencionadas cuentan con un mayor nivel de autonomía que los centros de titularidad pública. En Suecia, los centros privados subvencionados disponen de plena autonomía en la contratación de docentes, al contrario que en el sector público (Rönnerberg, 2011). Se observa una dinámica similar en el contexto chileno, donde las escuelas privadas subvencionadas tienen un mayor nivel de discrecionalidad en materia de contratación docente y, a diferencia del sector público, las condiciones laborales están reguladas a través del Código Laboral del sector privado (Santiago *et al.*, 2017).

Por último, en relación con el sistema de evaluación y rendición de cuentas, se observa un elevado nivel de integración entre las redes públicas

y privadas subvencionadas. Tanto en Suecia como en Chile, las escuelas privadas subvencionadas están obligadas a participar en los mismos procesos de evaluación externa e inspección y alcanzar los mismos objetivos de rendimiento que los centros públicos.

Autonomía

El último modelo de regulación identificado engloba aquellos sistemas educativos que han impulsado una oferta privada que pueda contar con altos niveles de autonomía pedagógica, curricular y de gestión. Con la creación de las escuelas autónomas se busca tanto diversificar la oferta escolar como favorecer una mejora de la calidad educativa. Se parte de la premisa de que la oferta educativa pública resulta excesivamente uniforme e ineficiente, está constreñida por una serie de rigideces normativas, y no cuenta con los incentivos necesarios para la innovación y/o la mejora educativa. La creación de centros de gestión privada exentos de ciertas regulaciones públicas se considera como una oportunidad para sortear estos obstáculos. De acuerdo con esta aproximación, las escuelas privadas subvencionadas gozan de una autonomía considerable en la mayoría de aspectos a cambio de su integración en sistemas de rendición de cuentas que resultan especialmente exigentes en cuestión de rendimiento académico.

El modelo de autonomía emerge en distintos países anglosajones a partir de la década de 1990, y arraiga sobre todo en EE. UU. y en Inglaterra.¹⁰ Cabe señalar que se trata de países donde, durante la década de 1980, la educación pública vivió una crisis de legitimidad, y se intentaron

.....
10. Países como Canadá o Nueva Zelanda han experimentado también con el modelo de autonomía a través de escuelas *charter*. Sin embargo, las múltiples controversias desencadenadas por este modelo de provisión han hecho que este se haya desmantelado completamente (como en el caso de Nueva Zelanda) o bien tenga un peso muy residual (por ejemplo, en la actualidad, en Canadá solo se implementa en el estado de Alberta, y en un número de escuelas muy limitado).

promover reformas de mercado parecidas a las descritas en relación con el modelo anterior. Sin embargo, estas propuestas no generaron grandes consensos entre las fuerzas políticas mayoritarias. En cambio, durante la década de 1990, las reformas educativas impulsadas por gobiernos de orientación más progresista promovieron la creación de nuevas escuelas de gestión privada, conocidas como escuelas *charter* en EE. UU., y como Academias (*academies*) en Inglaterra. Estas propuestas alcanzaron un mayor nivel de aceptación entre los grandes partidos, ya que se encontraban a medio camino entre las políticas de mercado más drásticas y el continuismo con el modelo burocrático de provisión educativa (Verger *et al.*, 2016). Además, estas políticas a menudo se han presentado como la oportunidad para ofrecer alternativas educativas en las zonas desfavorecidas y promover así la capacidad de elección de los grupos socialmente vulnerables. El discurso de la equidad y la justicia social han sido clave a la hora de articular y, en gran medida, legitimar esta política de provisión mixta, tanto en EE. UU. como en Inglaterra (Gorard, Siddiqui y See, 2019; Vergari, 2007).

Financiación

Inicialmente, la financiación pública no cubría la totalidad de los gastos de funcionamiento de las escuelas *charter* ni de las Academias, pues se esperaba que estas, a través de sus patrocinadores o de otras fuentes de financiación, generasen los recursos necesarios para cofinanciar el servicio. Sin embargo, el modelo inglés ha evolucionado hacia la equiparación respecto a las escuelas públicas y, desde el año 2010 ya no es obligatorio que exista cofinanciación por parte del patrocinador o *sponsor* (West y Nikolai, 2017). La lógica de la cofinanciación se preserva, en cambio, en el caso de las escuelas *charter*. Si bien los estados y distritos escolares tienen margen para definir una política de financiación propia, la financiación pública que reciben las escuelas *charter* no es, por lo general, equiparable a la que reciben las escuelas públicas convencionales. Según diferentes estimaciones, esta diferencia oscilaría entre el 15% y el

30% (Education Commission of the States, 2020; Rubio, 2008). En caso de precisar más financiación para cubrir sus costes de funcionamiento, las escuelas *charter* pueden generar ingresos a través de la venta de servicios, de la captación de recursos de fundaciones filantrópicas y ONG, o presentándose a convocatorias públicas.

Como regla general, tanto las escuelas *charter* estadounidenses como las Academias inglesas reciben financiación por alumno, aunque también se han establecido sistemas de financiación compensatoria que asignan recursos extraordinarios a aquellas escuelas que matriculen a un alumnado con problemas de aprendizaje o socialmente desfavorecido. Cabe apuntar así mismo que ni las escuelas *charter* ni las Academias pueden cobrar cuotas a las familias, como corrobora la Tabla 8. En cualquier caso, y salvo esta política de gratuidad que se habría mantenido constante en el tiempo, el modelo de autonomía se encuentra en constante evolución en lo que respecta al ámbito de la financiación.

TABLA 8

Porcentaje de recursos provenientes de fuentes gubernamentales y de contribuciones de las familias según el cuestionario de directores de PISA 2018

| | FINANCIACIÓN PÚBLICA | | CONTRIBUCIONES DE LAS FAMILIAS | |
|------------|-----------------------|---------|--------------------------------|---------|
| | Privado subvencionado | Público | Privado subvencionado | Público |
| Inglaterra | 99 | 100 | 0,7 | 0 |
| EE. UU. | nd | 96,2 | nd | 1,8 |

nd: Los datos PISA por EE. UU. no permiten distinguir entre las escuelas *charter* y otros modelos de escuela privada subvencionada.

Fuente: elaboración propia a partir de PISA 2018.

Autorización de proveedores

Las Academias deben ser autorizadas por el Ministerio de Educación y deben contar con un titular que las avale, que normalmente es una fundación privada o un fideicomiso (*trust*) sin fines lucrativos. Inicialmente, las Academias también debían contar con patrocinadores individuales o corporativos (*sponsors*), que se hacían cargo de aproximadamente un 10% del gasto de las escuelas. Sin embargo, los requisitos de patrocinio y de cofinanciación fueron eliminados en el año 2010. De hecho, no solo ya no se exige a las Academias contar con patrocinador, sino que se permite a las Academias más exitosas convertirse en patrocinadoras de otras escuelas. Cabe apuntar también que, inicialmente, el programa de Academias se aplicaba exclusivamente en contextos socialmente desfavorecidos y con resultados educativos insatisfactorios, e implicaba la reconversión de las escuelas públicas existentes. Así, el número inicial de Academias estaba restringido y condicionado por la voluntad compensatoria del programa (Exley, 2017). Sin embargo, la reforma de 2010 amplió el ámbito de actuación de las Academias y facilitó la conversión de escuelas públicas en Academias en todo tipo de contextos. También permitió Academias de nueva creación conocidas como escuelas libres (*free schools*) (Wiborg, 2015). De todos estos cambios se desprende que los criterios de autorización de las Academias han pasado a ser más laxos con el trascurso del tiempo.

En el caso de las escuelas *charter* de EE. UU., los criterios de autorización varían entre estados (Vakilifathi, 2019). Así, mientras en ciertos estados el sector de las *charter* está plenamente liberalizado (y, por tanto, el establecimiento de nuevas escuelas *charter* responde exclusivamente a criterios de demanda social), en otros se ha estipulado un límite en cuanto al número máximo de escuelas *charter* que pueden operar en el estado (o un límite de financiación pública que puede destinarse a las escuelas *charter*).¹¹ Existe también mucha heterogeneidad en lo que respecta a la

.....
11. En 2017, 22 de los 51 estados de EE. UU. habían establecido un límite en cuanto al número de escuelas *charter* que pueden operar. Véase el *National Center for Education Statistics* (2021).

naturaleza de los titulares y el procedimiento por el cual estos son autorizados a gestionar escuelas *charter*. Los proveedores deben estar autorizados por una agencia externa que, dependiendo del caso, puede ser el distrito escolar, una ONG o una universidad. Además, mientras que en algunos estados las entidades que gestionan las escuelas *charter* pueden tener fines lucrativos, en otros estados esta práctica está explícitamente prohibida.

Elección escolar

El modelo de autonomía pretende favorecer la diversificación del sistema educativo y, paralelamente, ofrecer un mayor margen de libertad de elección escolar efectiva para las familias, sobre todo entre aquellos grupos sociales que tradicionalmente han contado con menos margen de elección. En consonancia con este objetivo, las familias que deseen apuntarse a una Academia inglesa siguen el mismo procedimiento establecido para acceder a cualquier escuela financiada con fondos públicos. Se trata de un procedimiento centralizado a nivel local en el que las familias solicitan acceso a un número determinado de centros. Sin embargo, las mismas Academias actúan como autoridades de admisión y, por consiguiente, son las responsables de establecer los criterios de priorización en caso de sobredemanda (Roberts y Danechi, 2019).

En cuanto al caso de EE. UU., los criterios de admisión en las escuelas *charter* han evolucionado al tiempo que se transformaban ampliamente las políticas de elección escolar. Tradicionalmente, en EE. UU. las familias solo podían escoger escuelas ubicadas en su distrito, pero actualmente muchos estados permiten una cierta movilidad de estudiantes entre distritos (Lavery y Carlson, 2015). Así, en la gran mayoría de casos, las escuelas *charter* pueden admitir a estudiantes de fuera de su distrito; de hecho, su zona de influencia puede llegar a ser todo el estado. En caso de sobredemanda, las escuelas deben seleccionar a los estudiantes de forma aleatoria a través de un sistema de lotería. Sin embargo, este siste-

ma puede combinarse con otros criterios de priorización (p. ej. la presencia de hermanos/as en el centro); además, existe la opción de ponderar la lotería para favorecer las oportunidades de acceso de estudiantes socialmente desfavorecidos (Skinner, 2014).

Autonomía y rendición de cuentas

La autonomía de centro es la piedra angular de este modelo de provisión mixta. En el ámbito de la gestión de recursos, tanto las escuelas *charter* como las Academias disponen de un margen de maniobra muy superior al de las escuelas públicas convencionales. Así, estos centros no están obligados a adherirse a las regulaciones nacionales o estatales sobre condiciones laborales y salariales del profesorado (Podgursky, 2006; West y Currie, 2008). En cuanto a certificación y calificación del personal docente tampoco es necesario que las escuelas *charter* o las Academias se adherieran a las regulaciones ni a los estándares oficiales, aunque en el caso de EE. UU., en 37 de los 51 estados se exige algún tipo de certificación al profesorado (National Center for Education Statistics, 2021).

Igualmente, tanto las escuelas *charter* como las Academias gozan de altos niveles de autonomía en los ámbitos curricular, pedagógico y organizativo. Con ello se pretende favorecer la innovación educativa, así como una cierta adaptación a los retos educativos específicos en cada contexto. Así, estos centros poseen un amplio margen de libertad a la hora de definir su contenido curricular y no están obligados a seguir el marco curricular nacional; y suelen disponer de autonomía para definir su propio calendario escolar y horarios (Bulkley y Fisler, 2003; Exley, 2017; Roberts y Danechi, 2019).

Sin embargo, esta libertad se ve restringida en la práctica por los distintos mecanismos de evaluación externa y rendición de cuentas a los que están sujetos estas escuelas. Aunque los mecanismos de garantía de calidad son los mismos que para los centros públicos, los instrumentos

de evaluación son especialmente consecuentes para las Academias y las escuelas *charter*. De hecho, a cambio de gozar de una mayor autonomía, estas escuelas aceptan estar sometidas a sistemas más estrictos de rendición de cuentas. Si no alcanzan unos mínimos niveles de aprendizaje y/o determinados niveles de mejora educativa, pueden ser disueltas o no ver renovado su contrato (Thomsen, 2017; West y Nikolai, 2017). En consecuencia, la presión que se ejerce sobre los centros de gestión privada subvencionada para cumplir con los estándares de aprendizaje tiende a limitar, *de facto*, su autonomía.

3 El reto de la equidad: debates en torno a los sistemas de provisión mixta

A lo largo de los últimos años, diversas organizaciones internacionales y otras voces autorizadas del mundo educativo han señalado la necesidad de reformar los sistemas educativos de provisión mixta, con el objetivo de reducir sus posibles efectos negativos sobre la equidad. Asimismo, en muchos de los países analizados, la evidencia acumulada en torno al impacto de la educación privada subvencionada en materia de equidad ha contribuido a situar esta cuestión en la agenda pública. Este capítulo resume aquellos ejes de discusión o controversia más relevantes para entender la emergencia del debate público y político sobre la provisión privada subvencionada y que, a menudo, han sido los precursores de los procesos de reforma que se analizan en el cuarto capítulo de este estudio.

La segregación escolar

La segregación escolar es una de las principales razones por las que se suelen problematizar los sistemas de provisión mixta. Si bien la distribución desigual del alumnado según sus características socioeconómicas o educativas no es un fenómeno exclusivo de aquellos sistemas educativos que combinan provisión pública y provisión privada subvencionada, la evidencia internacional subraya que los países con mayor presencia de provisión privada subvencionada tienden a presentar mayores niveles

de segregación escolar y/o de estratificación social entre los centros educativos (Boeskens, 2016; OCDE, 2012a).

En una gran parte de los países analizados, la investigación académica ha desempeñado un papel clave a la hora de situar la segregación escolar como una de las prioridades de la política educativa, así como para establecer la relación entre los sistemas de provisión mixta y la segregación escolar. En países como Dinamarca, Países Bajos, Chile, Inglaterra o Bélgica (tanto en la comunidad flamenca como en la francófona) se identifica un gran volumen de evidencia sobre la contribución de los sistemas de provisión mixta, y otras políticas asociadas, a las dinámicas de segregación escolar (Alegre y Ferrer, 2010; Bonal y Bellei, 2018; Demeuse y Friant, 2011; Dumay y Dupriez, 2014; Dupriez *et al.*, 2018; Elacqua, 2012; Vandenberghe, 1999).

En los Países Bajos y en la comunidad flamenca de Bélgica, el debate sobre el sistema de provisión mixta y la segregación escolar ha girado principalmente en torno a la distribución del alumnado de origen inmigrante o de minorías étnicas. En ambos sistemas educativos la segregación escolar adquirió centralidad en el debate político, tanto a nivel local como nacional, a raíz de la constatación del aumento del número de escuelas que concentraban un porcentaje elevado de alumnado de minorías étnicas (Sierens, Mahieu y Nouwen, 2011; Peters y Walraven, 2011), y del efecto negativo que esto podía tener sobre la integración social y el rendimiento académico de dicho alumnado. En un informe de 2010 sobre la situación educativa del alumnado de origen inmigrante en los Países Bajos, la OCDE señalaba que la elevada capacidad de elección escolar, pilar básico del sistema de provisión mixta de ese país, era uno de los factores principales que contribuía a la distribución desigual de este alumnado. Este mismo informe recomendaba la adopción de medidas que permitieran compatibilizar la elección escolar con una menor segregación del alumnado de origen inmigrante (OCDE, 2010; Peters y Walraven, 2011). En respuesta al fenómeno de la segregación escolar del alumnado de minorías étnicas, tanto en los Países Bajos como en la comunidad flamenca

de Bélgica se han impulsado políticas de desegregación y otros cambios regulativos orientados a garantizar una mayor diversidad social y étnica en las escuelas privadas subvencionadas (Ladd, Fiske y Ruijs, 2010; Nusche *et al.*, 2015; Sierens *et al.*, 2011).

En cambio, en Suecia, la comunidad francófona de Bélgica, Chile o Francia, el debate sobre la segregación se ha planteado principalmente en términos socioeconómicos, más que en función del origen étnico del alumnado. En el caso de Suecia, el debate político y público sobre la segregación se ha centrado en el papel de la elección escolar y no tanto en la existencia *per se* de escuelas privadas subvencionadas (West, 2017). En este país, la propia administración educativa ha impulsado y elaborado estudios que muestran que el aumento de la capacidad de elección de las familias ha tenido efectos negativos sobre la distribución del alumnado según sus características socioeconómicas (Volckmar y Wiborg, 2014).

En el caso de la comunidad francófona de Bélgica, el fenómeno de la segregación escolar estuvo ausente del debate público durante décadas y solo recientemente ha tomado relevancia en la discusión política (Dupriez, Barbana y Verhoeven, 2018). La investigación en el ámbito de la segregación escolar, que se empezó a desarrollar a principios de la primera década de 2000, contribuyó de forma significativa a situar la segregación escolar como uno de los principales retos de la política educativa, y puso de relieve diferencias en la composición social de escuelas públicas y privadas subvencionadas. Estas investigaciones se beneficiaron enormemente de las primeras ediciones de la evaluación PISA, que permitieron disponer de los primeros datos con los que analizar la situación de las desigualdades educativas y la segregación escolar, tanto desde una perspectiva interna como comparada con otros países. La administración educativa también hizo uso de la información proveniente de los informes PISA para analizar cuestiones vinculadas con la segregación escolar, evidencia que también fue utilizada por organizaciones de la sociedad civil para denunciar que las dinámicas de mercado del sistema educativo eran un factor fundamental para explicar las dinámicas de segregación escolar y desigualdad (Dupriez *et al.*, 2018). En

este contexto, el Ministerio de Educación de la comunidad francófona de Bélgica publicó en 2005 el «Contrato Estratégico por la Educación» (*Contrat Stratégique pour l'Education*), un documento que establecía las prioridades de futuro del sistema educativo, y que situaba la lucha contra la segregación escolar como una de las diez prioridades de actuación (Danhier y Friant, 2019). La centralidad que se daba a la segregación escolar se tradujo en una serie de reformas políticas desarrolladas a partir del año 2005 en ámbitos como la elección escolar y la financiación, que tenían como objetivo principal garantizar una mejor distribución del alumnado socialmente desfavorecido entre las escuelas financiadas con fondos públicos.

El informe PISA también ha desempeñado un papel relevante a la hora de fomentar el debate sobre la relación entre el sistema de provisión mixta y la segregación escolar en otros países. Por ejemplo, en Suecia los datos de PISA 2012, donde el país empeoró significativamente sus resultados y su posición en el *ranking* global, desencadenaron un debate político y público sobre el rol de la elección escolar en las dinámicas de segregación escolar (OCDE, 2015; Swedish Ministry of Education and Research, 2016). En el caso de Dinamarca, Olsen (2015) también señala que los resultados del país en la primera edición de PISA, percibidos como insatisfactorios, impulsaron el debate sobre el cometido de las escuelas privadas subvencionadas a la hora de explicar el fenómeno de la segregación escolar, y contribuyeron a visibilizar sus efectos en las desigualdades de rendimiento educativo.

En Chile, la segregación escolar por nivel socioeconómico también ha supuesto uno de los catalizadores de las reformas de la regulación de las escuelas privadas subvencionadas que se han venido desarrollando desde el año 2008, pero especialmente de la reforma educativa del año 2015 conocida como Ley de Inclusión. Las movilizaciones estudiantiles de los años 2006 y 2011 situaron en el centro del debate público la necesidad de reformar un modelo educativo de mercado que había dado lugar a un importante nivel de estratificación social en el sistema educativo. Chile es uno de los contextos donde existe un mayor nivel de evidencia sobre la relación

entre el sistema de provisión mixta y la segregación escolar (Elacqua, 2012; Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2014; Villalobos y Valenzuela, 2012). De hecho, el sistema educativo chileno ha destacado por situarse repetidamente como uno de los sistemas educativos con un mayor nivel de segregación escolar en el ámbito de la OCDE (OCDE, 2016; Valenzuela, 2008). Un informe de la OCDE señalaba ya en 2004 que el elevado nivel de segregación escolar chileno se explicaba principalmente por problemas regulativos del sistema de provisión mixta (Bellei, 2004; OCDE, 2004).

En España existe un número relativamente limitado de estudios que hayan analizado la relación entre el sistema de provisión mixta y el fenómeno de la segregación escolar. Un ejemplo reciente de esta línea de investigación es el trabajo de Murillo, Belavi y Pinella (2018). Estos autores han analizado cómo afecta el sistema de provisión mixta a los niveles de segregación escolar de las diferentes comunidades autónomas, concluyendo que la segregación escolar entre el alumnado de mayor y menor nivel socioeconómico es mucho mayor en el sector concertado que en el público. Sin embargo, la aportación del sector concertado a nivel de segregación de sistemas educativos de cada comunidad autónoma es más reducida que la del sector público, dado que los centros concertados matriculan a un porcentaje de alumnos significativamente menor. En el caso del análisis de la segregación escolar del alumnado de menor nivel socioeconómico, los autores afirman:

En resumen, y respondiendo al objetivo de la investigación, para el 10 % de los estudiantes con menor nivel socioeconómico y cultural, el subsistema público contribuye a la segregación global más que el privado, pero esta afirmación esconde que también absorbe el mayor porcentaje de estudiantes vulnerables, lo que aumenta su peso relativo. En efecto, al considerar la segregación de cada subsistema de manera diferencial, se halla que el índice de los centros de titularidad privada es enormemente más alto que el de la pública para este grupo poblacional (2018: 324).

En el caso concreto de Cataluña, el *Síndic de Greuges* (Defensor del Pueblo) ha sido uno de los principales actores en la producción de evidencia sobre el fenómeno de la segregación escolar y de su relación con el sistema de provisión mixta (véase *Síndic de Greuges*, 2008; 2016a). En este sentido, los estudios de esta institución muestran cómo la contribución del sector concertado a la segregación del sistema educativo catalán es relativamente limitada. Por ejemplo, para el curso 2012-2013 el *Síndic de Greuges* afirma que solo el 20,5 % de la segregación escolar del sistema educativo catalán se explica por las diferencias entre el sector concertado y el público, mientras que el 79,5 % se explica por diferencias entre los centros de un mismo sector (*Síndic de Greuges*, 2016a). Sin embargo, el propio *Síndic de Greuges* ha alertado repetidamente sobre las importantes diferencias entre el sector concertado y público en la escolarización de alumnado inmigrante y de bajo nivel socioeconómico. Además, el informe de 2016 identifica una relación positiva entre el peso del sector privado, principalmente concertado, y el nivel de segregación escolar. La relación es aún más evidente si se tiene en cuenta el nivel de corresponsabilidad del sector concertado (analizado como el porcentaje de alumnado extranjero matriculado en este sector), de forma que, a menor nivel de corresponsabilidad, mayores niveles de segregación escolar en el ámbito municipal. A este respecto, el *Síndic de Greuges* sostiene que el nivel de corresponsabilidad del sector privado concertado explica hasta el 21,4 % de las diferencias en la segregación escolar de los municipios catalanes.

La evidencia sobre la segregación escolar aportada por el *Síndic de Greuges* en los últimos años ha sido un elemento clave en la problematización de este fenómeno en Cataluña y en su inclusión como una de las principales prioridades de la agenda educativa por parte del Departamento de Educación. En este sentido, el Pacto contra la Segregación Escolar aprobado en 2018 incluye una serie de medidas y propuestas de modificaciones regulativas del sector concertado como herramientas fundamentales para la lucha contra la segregación del sistema educativo.

Selección y discriminación

En algunos países, la autonomía en la admisión del alumnado por parte de las escuelas privadas subvencionadas también ha dado lugar a importantes debates en torno a la existencia de prácticas selectivas y discriminatorias que limitarían el acceso de algunos colectivos de estudiantes. Aunque los procesos de admisión se encuentran estrechamente vinculados al fenómeno de la segregación escolar, en algunos contextos la autonomía de las escuelas en la admisión del alumnado se ha convertido en un debate con entidad propia. Como se indicaba en el capítulo anterior, en algunos sistemas educativos las escuelas privadas subvencionadas tienen la capacidad de establecer sus propios criterios de priorización de solicitudes o incluso de llevar a cabo procesos selectivos. De hecho, hasta en contextos donde las escuelas públicas y privadas subvencionadas deben seguir criterios comunes a la hora de priorizar las solicitudes de admisión, esta regulación no siempre es efectiva cuando se quieren evitar procesos selectivos y la discriminación de algunos grupos sociales o minoritarios.

En Chile, la selección de estudiantes según sus características socioeconómicas ha sido un tema central en el debate sobre el sistema de provisión mixta, y ha dado lugar a importantes reformas regulativas. La investigación académica en este país ha identificado estas prácticas selectivas como principal causa del mejor rendimiento de las escuelas privadas subvencionadas, así como de la elevada estratificación social entre escuelas públicas y privadas (Contreras, Bustos y Sepúlveda, 2010; Hsieh y Urquiola, 2006). Más allá del ámbito académico, los procesos selectivos han supuesto un tema central en la discusión sobre política educativa desde las protestas estudiantiles que se iniciaron en 2006. A consecuencia de este proceso de problematización, y como se desarrolla en el siguiente capítulo, en 2009 se estableció una nueva regulación de los procesos de admisión en las escuelas financiadas con fondos públicos (Santa Cruz, 2016). La nueva regulación establecía que las escuelas no podían priorizar su demanda en función de criterios socioeconómicos o de rendimiento

académico, pero mantenía el proceso de admisión descentralizado y dejaba inalterados los altos niveles de autonomía de los centros educativos en materia de admisiones. Por lo tanto, la nueva regulación se reveló claramente ineficaz para inhibir los procesos de selección por razones socioeconómicas (Carrasco, Gutiérrez y Flores, 2017), de forma que la cuestión de la selección de alumnos por parte de algunas escuelas se ha mantenido como uno de los principales ejes de debate sobre el sector privado subvencionado.

Inglaterra es otro de los países en los que la selección de estudiantes durante el proceso de admisión ha dado lugar a un importante debate sobre la autonomía de las escuelas privadas subvencionadas en este ámbito. La investigación ha demostrado que aquellas escuelas privadas subvencionadas (Academias, escuelas libres o escuelas religiosas) que disponen de un elevado nivel de autonomía en la admisión, tienden a matricular a alumnos socialmente más favorecidos (Allen, Coldron y West, 2010; Gorard, Taylor y Fitz, 2003; West, Hind y Pennell, 2004). Asimismo, se ha observado que existe una fuerte correlación entre el porcentaje de escuelas responsables del proceso de admisión y la segregación escolar en el ámbito local (Gorard, Taylor y Fitz, 2003). En 2013, un informe acerca de las Academias alertaba de la falta de transparencia en el proceso de admisión en estas escuelas, y advertía que esto podía dar lugar a prácticas de selección según criterios socioeconómicos (Academies Commission, 2013). De hecho, la selección de alumnos que depende de sus características socioeconómicas, su rendimiento académico o su confesión religiosa han sido un tema recurrente en el debate político inglés y ha dado lugar a diversas reformas de la regulación sobre la admisión que se examinan en el siguiente capítulo (Alexiadou *et al.*, 2016; West, Barham y Hind, 2009).

Diferentes estudios llevados a cabo en EE. UU. ponen de manifiesto que las escuelas *charter*, a pesar de no poder seleccionar directamente a sus estudiantes, tienen la capacidad de influir en la composición de su alumnado a través de técnicas de *marketing*, entrevistas y otro tipo de interacciones con las familias (Welner, 2013). Estos mecanismos de selección

pueden ser sutiles y no siempre se llevan a cabo con la intención explícita de excluir determinados perfiles de estudiantes. Ejemplos de estas técnicas incluyen la instauración de procedimientos de solicitud de plaza en la escuela que pueden resultar excesivamente complicados para familias con niveles educativos bajos, la exigencia de altos grados de compromiso y de implicación parental con la escuela, comunicar a familias con hijos que tienen necesidades educativas y que no disponen de personal o recursos suficientes en el centro para atender correctamente sus necesidades, etcétera (Jabbar, 2016; Weiler y Vogel, 2015). Las escuelas *charter* son también más proclives a seleccionar alumnado basándose en criterios académicos que las escuelas públicas, a través de exámenes de admisión o de la exigencia de prerrequisitos académicos (West, Ingram y Hind, 2006). Según datos del informe PISA, en EE. UU., a lo largo de los últimos quince años y en paralelo al incremento de las escuelas *charter* y a una cierta liberalización de la elección escolar, ha aumentado en 10 puntos el porcentaje de escuelas que afirman seleccionar estudiantes por habilidad académica (OCDE, 2019).

En los últimos años, el aumento de la diversidad étnica y religiosa de la sociedad irlandesa ha generado cierto debate sobre los procesos de elección y admisión escolar en este país, especialmente ante la posibilidad de que los alumnos que no se identifican con la fe católica puedan ser excluidos de ciertas escuelas. Rougier y Honohan (2014) observan que esta situación es especialmente relevante en aquellas regiones del país que han experimentado un importante cambio demográfico con la llegada de población inmigrante, pero en las que la oferta escolar todavía se conforma principalmente de escuelas católicas que dan prioridad en la admisión al alumnado de esa misma confesión religiosa. Recientemente, la propia administración educativa se ha hecho eco de la creciente preocupación sobre los procesos de admisión. A pesar de que en el pasado el Ministerio de Educación irlandés había tendido a minimizar el problema, un informe publicado en 2011 por el propio ministerio afirmaba que, si bien las regulaciones de los procesos de elección y admisión habían sido efectivas en el pasado, actualmente estas no eran capaces de adaptarse

a las necesidades de una sociedad cada vez más diversa desde el punto de vista étnico y religioso (Ledwith y Reilly, 2013). Entre otras cuestiones, en este informe se alertaba de que las reclamaciones ciudadanas con relación a la admisión escolar se habían incrementado en un 750 % desde 2002, y que las situaciones de exclusión afectaban especialmente al alumnado de origen inmigrante.

En Suecia y en España, aunque las prácticas de selección no han sido documentadas de forma tan sistemática, los procesos selectivos en algunas escuelas privadas financiadas con fondos públicos también han sido objeto de debate. En el caso de Suecia, por ejemplo, West (2017) señala cómo la existencia de procesos selectivos en algunas escuelas privadas subvencionadas, orientados a excluir a alumnos según sus características socioeconómicas o étnicas, ha ganado presencia en el debate público gracias a investigaciones realizadas por medios de comunicación.

En España, las prácticas irregulares en la admisión de alumnos de algunas escuelas concertadas también han formado parte del debate sobre el sector privado subvencionado. Villarroya (2003) afirma que, a pesar de la existencia de un proceso centralizado de elección y la creación de las comisiones de escolarización, se siguen identificando prácticas irregulares en los procesos de admisión. La autora destaca que, en algunos casos, las escuelas concertadas informan de un menor número de plazas de las que disponen realmente, priorizan solicitudes sin seguir los criterios establecidos, o informan a algunas familias de que no tienen plazas y les sugieren solicitarlas en otra escuela. En el contexto catalán, un informe del *Síndic de Greuges* del año 2016 recogía una serie de irregularidades cometidas por centros escolares, mayoritariamente concertados, en la gestión del proceso de admisión de alumnado. Estas incluyen, entre otros ejemplos, la disuasión de la demanda por parte de los centros en las entrevistas con las familias, o bien la recomendación de centros alternativos con un perfil social más parecido al de la familia, o con recursos supuestamente más adecuados a las necesidades educativas del alumno, como aulas de acogida o similares (*Síndic de Greuges*, 2016a).

La orientación religiosa de las escuelas privadas subvencionadas

En los sistemas mixtos en los que las escuelas privadas subvencionadas son gestionadas mayoritariamente por entidades religiosas, el carácter confesional de la provisión privada también ha generado cierta controversia. Tradicionalmente, los grupos sociales y políticos a favor de la laicidad han puesto este debate sobre la mesa. Sin embargo, más recientemente, en algunos casos, el debate en torno al carácter confesional de la provisión privada subvencionada se ha generado cuando escuelas con una orientación religiosa minoritaria en estos países, y especialmente las escuelas islámicas, han intentado acceder al sistema de subsidios públicos. En este caso, el debate ha movilizado otro tipo de coaliciones políticas, entre los que se incluyen grupos con motivaciones xenófobas.

En los Países Bajos, la reciente expansión de las escuelas islámicas ha generado una fuerte preocupación y debate público a partir de cuestiones relativas a la integración de su alumnado y a los fenómenos de extremismo religioso (Peters y Walraven, 2011; Vermeulen, 2004). Como resultado de este debate, el partido liberal-conservador propuso una serie de iniciativas legislativas orientadas a modificar los requerimientos para la autorización y financiación pública de estos nuevos proveedores educativos. Entre las propuestas presentadas destacaban requisitos como la prohibición de que estas escuelas tuvieran una composición escolar «monoétnica» o que un porcentaje mínimo del alumnado tuviera como lengua materna al neerlandés. Estas propuestas tenían como objetivo principal dificultar la apertura de nuevas escuelas en áreas de menor nivel socioeconómico donde se concentran ciertas minorías étnicas y religiosas (Vermeulen, 2004). Aunque estas iniciativas no prosperaron, promovieron que emergiera un importante debate sobre la libertad de instrucción, uno de los principios en torno a los cuales se configura el sistema de provisión mixta centenario de los Países Bajos. Un caso parecido es el de Dinamarca, donde, según ha documentado Olsen (2015), la aparición de escuelas

islámicas también ha generado cierto debate público y político por sus potenciales consecuencias en términos de integración y en cuestiones relacionadas con el extremismo religioso.

En cambio, en el caso de Irlanda, el debate sobre la confesionalidad mayoritariamente católica de las escuelas privadas subvencionadas se ha desencadenado a raíz del aumento de la diversidad religiosa y étnica del país, pero también porque cada vez más familias buscan opciones de escolarización aconfesionales. El predominio de las escuelas católicas, la centralidad de la religión en el currículo y el trato hacia los estudiantes de otras confesiones se han convertido en objeto de crítica a lo largo de los últimos años (Rougier y Honohan, 2014). Desde finales de la primera década de 2000, diferentes actores han puesto de manifiesto la necesidad de diversificar la orientación religiosa del sistema educativo irlandés, ya sea asegurando una mayor pluralidad de proveedores privados subvencionados, o bien aumentando el papel de la provisión pública en la educación primaria (Rougier y Honohan, 2014).

Las escuelas privadas subvencionadas con ánimo de lucro

Un último eje de problematización se identifica en aquellos sistemas que permiten la financiación pública de escuelas gestionadas por entidades con ánimo de lucro. Aunque no se dispone de evidencia concluyente sobre la efectividad de estas escuelas, ni existe un claro consenso sobre si su contribución a los procesos de segregación escolar es superior a la de otras escuelas privadas subvencionadas sin ánimo de lucro (Verger *et al.*, 2020), la posibilidad de que entidades financiadas con fondos públicos puedan lucrarse con la provisión de un bien básico a menudo genera controversia. Además, en muchos casos también se apunta que la posibilidad de lucro comporta que no toda la financiación pública recibida por estas escuelas se dedica a la actividad educativa (Boeskens, 2016; Levin, 2001). A pesar de que pocos sistemas educativos permiten a entidades

con ánimo de lucro la gestión de escuelas privadas subvencionadas, tanto en Chile como en Suecia este tipo de proveedores han representado una proporción significativa del sector privado subvencionado, y se han convertido en un importante foco de debate (Boeskens, 2016).

En Chile, la prohibición de escuelas privadas subvencionadas con ánimo de lucro ha formado parte de las reivindicaciones de las movilizaciones estudiantiles y de la sociedad civil desde mediados de la primera década de 2000. Hay que tener en cuenta que la gran mayoría de escuelas privadas subvencionadas (alrededor del 70 % según Elacqua, 2009) estaban registradas como organizaciones con ánimo de lucro. Más allá de consideraciones éticas, en un contexto donde la inversión pública en educación se situaba en niveles bajos, en comparación con la media de los países de la OCDE, la posibilidad de que los proveedores privados subvencionados obtuvieran beneficios a través de una actividad financiada por fondos públicos generaba un debate considerable. Durante la tramitación de la reforma educativa de 2015, tanto el gobierno como varios actores educativos señalaron la necesidad de prohibir la posibilidad del lucro de las escuelas privadas subvencionadas, con el fin de asegurar que todos los recursos públicos se destinaran a la actividad educativa (Bellei, 2016). Finalmente, la reforma aprobada en 2015 prohibió que proveedores con ánimo de lucro pudieran gestionar escuelas privadas subvencionadas, obligando a todas las escuelas que recibían fondos públicos a transformarse en entidades sin ánimo de lucro a partir del año 2018 (Muñoz y Weinstein, 2019).

En el caso de Suecia, como señala West (2017), la presencia de proveedores educativos con ánimo de lucro ha sido uno de los principales ámbitos de debate en relación con el sistema de provisión mixta instaurado a principios de la década de 1990. El elevado nivel de beneficios generados por parte de estos proveedores, que la televisión pública sueca estimó en mil millones de euros anuales, generó un importante eco mediático, llegando a convertirse en uno de los temas principales de la campaña electoral del año 2014 (Wenglén, 2016). Por otra parte, el principal sindicato

de docentes del país también ha criticado duramente la posibilidad de que los proveedores con ánimo de lucro puedan beneficiarse de fondos públicos dedicados a un servicio básico como la educación (Arreman y Holm, 2011). A raíz de la quiebra del grupo educativo JB Gymnasiet en 2013, el propio Ministerio de Educación sueco reconoció la necesidad de revisar los criterios y la tipología de proveedores privados que pueden acceder al sistema de financiación pública (Swedish Ministry of Education and Research, 2016).

4 Opciones de política y reformas en clave de equidad

A lo largo de las últimas décadas, diferentes gobiernos han modificado los ordenamientos jurídicos y normativos a través de los cuales se regula la provisión privada subvencionada, ya sea para favorecer una implementación más correcta, o dar respuesta a los debates o críticas surgidos en torno a este sistema. Este capítulo sintetiza distintas experiencias de reforma orientadas a mejorar el funcionamiento de los sistemas de provisión mixta. Hacemos especial hincapié en aquellas reformas que tienen la voluntad de mejorar los niveles de equidad del sistema y/o de modificar sustancialmente la orientación y los objetivos políticos de los sistemas de financiación pública de proveedores privados.

La entrada de proveedores privados en el sistema de financiación pública

A la hora de regular la entrada y la salida de los proveedores privados en el régimen de subvenciones, las autoridades educativas pueden influir directamente en la configuración de la oferta privada subvencionada, determinando no solo su volumen, sino también su distribución territorial o estructura interna. Se trata de decisiones que permiten conformar la relación de la oferta privada subvencionada respecto a la pública, potenciando dinámicas de subsidiariedad, complementariedad o competencia.

De hecho, la regulación de la entrada de proveedores se convierte, a menudo, en una cuestión central para encontrar un equilibrio entre dos objetivos que entran en tensión en los sistemas de provisión mixta: por un lado, la libertad de enseñanza y de elección, y, por otro, la preservación de una cierta coherencia y eficiencia de la oferta educativa. En este apartado se revisan una serie de reformas regulativas orientadas a reconciliar ambos objetivos.

Suecia: el principio de evitación de daños

En Suecia, la apertura de escuelas privadas subvencionadas está supeditada a su aprobación por parte de una agencia educativa especializada. Esta agencia es la responsable de velar no solo por el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad fijados por la legislación, sino también por que la creación de un nuevo centro subvencionado no afecte negativamente a las escuelas públicas del área circundante, planteamiento caracterizado por Sahlgren (2016) como principio de «evitación de daños».

Los efectos negativos que se pretenden evitar pueden ser de naturaleza pedagógica, organizativa o financiera, incluyendo una pérdida sustantiva de demanda que sea susceptible de traducirse en el cierre de un centro público. Así pues, el sistema está explícitamente orientado a proteger a las escuelas públicas y también a evitar fallos de mercado, como la falta repentina de plazas escolares a raíz del cierre de un centro privado subvencionado. En la evaluación de los potenciales efectos negativos, el papel de las autoridades locales es clave, dado que la agencia responsable debe consultarlas. Si bien las autoridades municipales no pueden vetar la creación de una nueva escuela (ya que la decisión corresponde en última instancia a la agencia nacional), su recomendación es clave en la resolución de las solicitudes de subsidios (Cowen, 2008; Sahlgren, 2016).

El uso de criterios de autorización de centros privados relativos a su impacto sobre la red pública es el resultado de una reforma impulsada a

mediados de 1990 por parte del gobierno socialdemócrata, e introducida en paralelo a la revisión del sistema de financiación de estos centros. El objetivo de estos cambios regulativos era evitar una expansión descontrolada de las escuelas privadas subvencionadas y poner límites a las dinámicas de mercado derivadas de la reforma que creó la red privada subvencionada a principios de esa misma década (Meyland-Smith y Evans, 2009; Miron, 1996; Sahlgren, 2016).

Hay que destacar que, en términos generales, el número de solicitudes de subsidios rechazadas por estos motivos ha sido históricamente reducido, pero ha aumentado a lo largo de los últimos años, especialmente en el caso de los centros de secundaria superior (Sahlgren, 2016). Resulta igualmente destacable que el margen de decisión política otorgado a las municipalidades en estas cuestiones se ha traducido en un uso muy desigual de estos criterios, que son utilizados de forma más o menos estricta según las inclinaciones políticas o intereses de las autoridades locales. Estas dinámicas han contribuido a la concentración de centros subvencionados en determinadas áreas del país. Según Meyland-Smith y Evans (2009), la sobrerrepresentación de estas escuelas en el sur del país se explicaría no solo por la mayor densidad poblacional de estas áreas, sino también por la orientación política de las municipalidades, frecuentemente más favorable a la expansión de la oferta privada subvencionada.

Países Bajos: la filosofía de centro como criterio de entrada

En los Países Bajos, la libertad de creación de centros educativos está protegida por la Constitución. Se establece que los centros privados tienen derecho a recibir financiación pública, aunque la concesión de esta financiación está condicionada al cumplimiento de una serie de condiciones relativas, entre otras, a su contribución a la diversidad de la oferta educativa. Concretamente, se requiere que los nuevos centros demuestren no solo capacidad de atraer a un volumen suficiente de alumnos, sino

también que la escuela se rija por una «filosofía» (*richting*) con una visión del mundo específica, ya sea religiosa, ideológica o de otra índole. Se exige, además, que dicha filosofía sea relevante en otros ámbitos sociales más allá del educativo, y que no esté ya cubierta por las escuelas existentes en la zona de referencia (Maussen y Vermeulen, 2015; Vermeulen, 2004).

En los últimos años, y especialmente a raíz del surgimiento de las primeras escuelas islámicas, la regulación de estas condiciones se ha ido modificando para dificultar la creación de nuevos centros privados subvencionados. La interpretación cada vez más estricta de estos requerimientos ha dado lugar a una serie de debates sobre el uso del concepto de «filosofía» como criterio determinante para la concesión de financiación pública. Estas críticas apuntan a las dificultades de interpretación del concepto de «filosofía» en una sociedad caracterizada por una creciente secularización y pluralismo religioso. Por lo que se refiere a su acepción religiosa, un primer obstáculo tiene que ver con la dificultad de distinguir qué tradiciones religiosas constituyen denominaciones específicas o singulares dentro de una misma fe. Puesto que uno de los requerimientos clave para la creación de un nuevo centro es la demostración de que su filosofía no está cubierta por otras escuelas cercanas, esta se ha convertido en una cuestión clave, y ha generado diversas controversias ligadas al conocimiento limitado de ciertas confesiones por parte de las administraciones públicas (Vermeulen, 2004; Walford, 2003).

Una segunda fuente de críticas a los requerimientos relativos a la filosofía del centro tiene que ver con el hecho de que las filosofías susceptibles de financiación sean aquellas ligadas a una visión del mundo considerada relevante en otros ámbitos sociales, es decir, orientaciones (religiosas o ideológicas) mínimamente institucionalizadas y prevalentes en diferentes esferas sociales. En la práctica, esto se ha traducido en un tratamiento preferencial hacia aquellas denominaciones religiosas con mayor tradición en el país (católicas y protestantes) o de filosofías seculares más o menos integradoras (p. ej. el denominado «humanismo»). Por el contrario, las minorías religiosas en el país y las escuelas no religiosas a menudo

encuentran dificultades considerables para acceder a la financiación pública (Walford, 2003). Es el caso del uso de determinadas pedagogías o métodos educativos (Montessori, Dalton, etcétera) que no se consideran un indicativo de una filosofía específica. *De jure*, la orientación pedagógica de un centro no constituye suficiente base para la recepción de fondos públicos, con independencia de su singularidad. Sin embargo, en la práctica, este tipo de centros han sido reconocidos como susceptibles de recibir financiación pública en numerosas ocasiones (Franken y Vermeer, 2017; Maussen y Vermeulen, 2015).

A raíz de estas ambigüedades, el Consejo Nacional de la Educación, organismo asesor del Ministerio de Educación, ha señalado la necesidad de revisar el concepto de filosofía como criterio determinante en la adjudicación de fondos públicos a centros privados. En una serie de publicaciones recientes, este organismo ha cuestionado la neutralidad de esa noción (o al menos de la interpretación que se le da por parte de la administración). Asimismo, se ha puesto en entredicho la misma primacía dada a este criterio en un contexto en el que muchas familias otorgan mayor importancia a la identidad educativa del centro que a su orientación religiosa o ideológica (Maussen y Vermeulen, 2015). Se aboga así por una reconsideración de los criterios de concesión de financiación pública que elimine o modifique el requerimiento legal relativo a la «filosofía» de los centros. En mayo de 2020 se aprobó una ley con implicaciones directas sobre el uso del concepto de «filosofía» como criterio para la concesión de fondos públicos a centros educativos de forma que, desde junio de 2021, los centros educativos de nueva creación no tienen que demostrar que se adhieren a una «filosofía» determinada. Por consiguiente, la «filosofía» de centro deja de desempeñar un papel determinante en el proceso de autorización de nuevas escuelas (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020; VNG, 2020).

Irlanda: convocatorias públicas para el establecimiento de escuelas privadas subvencionadas

En buena parte de los sistemas educativos revisados en este estudio, el establecimiento de escuelas privadas subvencionadas responde por lo general a un proceso iniciado por el propio proveedor educativo, mientras que el papel de las autoridades educativas es el de modular esta oferta, pero no impulsarla. Sin embargo, en Irlanda se ha adoptado recientemente un sistema en el que la administración pública juega un papel proactivo en la configuración de la oferta educativa privada financiada con fondos públicos.

Hay que tener en cuenta que, en este país, el acceso a financiación pública por parte de escuelas privadas ha estado históricamente condicionado a unos pocos requerimientos básicos referentes a la infraestructura, la adherencia al currículo nacional, y la demostración de una demanda mínima. En términos generales, para los proveedores privados ha sido relativamente sencillo establecer nuevas escuelas y recibir financiación pública (Buchanan y Fox, 2008). Tradicionalmente, el papel de las autoridades educativas ha consistido únicamente en procesar las solicitudes de actividad por parte de proveedores privados interesados en recibir financiación pública.

Sin embargo, durante la última década el Ministerio de Educación ha asumido un papel más proactivo en la configuración de la oferta privada subvencionada. Este cambio es el resultado de una serie de reformas impulsadas como respuesta al creciente pluralismo religioso de la sociedad irlandesa, y al consiguiente cuestionamiento del papel hegemónico de la Iglesia católica en materia de provisión educativa (Rougier y Honohan, 2014). Ante estas transformaciones, a principios de la segunda década de 2000 se pusieron en marcha una serie de iniciativas gubernamentales orientadas a diversificar la provisión educativa. Este replanteamiento se ha traducido en una revisión del procedimiento de autorización de nuevos centros educativos privados subvencionados.

Desde 2011, el proceso de creación de estos centros no se inicia por los propios proveedores privados interesados en acceder al régimen de subvenciones, sino por parte de la administración educativa. Corresponde a las autoridades públicas identificar las zonas en las que se requiere un aumento de la oferta educativa y abrir una convocatoria pública, a partir de la cual los diferentes proveedores privados interesados presentan su candidatura. Este sistema permite no solo una racionalización de la oferta educativa más sensible al cambio demográfico, sino que también asegura un nivel mínimo de diversidad de la oferta educativa (Department of Education and Skills, 2020).

La financiación de los centros educativos privados subvencionados

La financiación de los centros educativos es una medida clave a la hora de fomentar la equidad en el marco de sistemas de provisión mixta (Levin, 2002; Musset, 2012; OCDE, 2019). La centralidad de esta dimensión regulativa radica no solo en su potencial para garantizar que los recursos se distribuyen de forma equitativa en función de las necesidades de los centros, sino también en su potencial para incidir sobre la distribución del alumnado y mitigar posibles dinámicas de segregación escolar o estratificación social entre las escuelas públicas y las privadas subvencionadas.

En este ámbito regulativo destacan, en primer lugar, las políticas de limitación o prohibición de las cuotas de escolarización. Estas suelen asociarse a la equiparación de los niveles de financiación pública del sector privado subvencionado y público, y se han planteado como mecanismo clave para rebajar los límites de acceso al sector privado subvencionado por parte de alumnos socialmente desfavorecidos, incidiendo así en los procesos de autoselección de las familias y, por tanto, contribuyendo a reducir la segregación entre las escuelas de titularidad pública y las escuelas privadas subvencionadas (Boeskens, 2016; Ladd, 2002).

Asimismo, distintos estudios han destacado el potencial de las llamadas medidas de financiación compensatoria o ajustada a las necesidades (Véase Recuadro 1 «Financiación por fórmula basada en necesidades») como estrategia para favorecer la matrícula de estudiantes de menor nivel socioeconómico en el sector privado subvencionado. Se parte de la premisa de que la dotación adicional de recursos para la atención de alumnado desfavorecido puede conllevar que este sea más «atractivo» desde el punto de vista de las escuelas en un contexto de competencia (Musset, 2012; OCDE, 2017b; OCDE, 2012b). Se espera así desincentivar, al menos parcialmente, las prácticas de selección del alumnado que, como se señalaba en el capítulo anterior, son una de las principales causas de los procesos de segregación escolar en el marco de los sistemas de provisión mixta. A continuación se recoge la experiencia de distintos países que han apostado por alguna de estas opciones políticas.

Recuadro 1

Financiación por fórmula basada en necesidades

La financiación por fórmula, basada en necesidades, agrupa a aquellos modelos de asignación y distribución de recursos (humanos o económicos) que toman en consideración las necesidades específicas de cada centro educativo, partiendo de la premisa de que estas se traducen en un diferencial de costes en la provisión del servicio educativo a compensar. Las necesidades específicas pueden estimarse a partir de diferentes variables, incluyendo las especificidades del programa educativo u oferta curricular del centro, las características del recinto escolar o su ubicación, y el perfil social y educativo del alumnado. Este último grupo de variables es el más relevante en aquellos sistemas de financiación por fórmula explícitamente orientados a la promoción de la equidad, dado que permite adecuar el nivel de recursos de los centros a la presencia de diferentes formas de desventaja, ya sea relativa al estatus socioeconómico, el rendimiento académico, o a las diferentes formas de discapacidad o dificultades de aprendizaje (Fazekas, 2012; Levačić y Ross, 1999; UNESCO/GEMR, 2021).

El diseño de los sistemas de financiación por fórmula se basa en dos componentes básicos:

1. Las variables tomadas en consideración en la estimación de las necesidades educativas suplementarias de cada centro, operativizadas en forma de una selección de indicadores;
2. Los coeficientes asignados a cada variable, es decir, el sistema de ponderación de los indicadores considerados (Fazekas, 2012; Levačić y Ross, 1999).

Sin embargo, más allá de estos componentes, dos elementos adicionales a la hora de caracterizar los diferentes sistemas de financiación por fórmula son su alcance y la autonomía escolar asociados a la fórmula. El primero se refiere a la proporción del total de recursos del centro que se ve directamente afectado por el sistema de financiación por fórmula. Hay que tener en cuenta que la lógica de financiación por fórmula raramente se aplica a la totalidad de la financiación de los centros, sino que suele afectar a una parte de los recursos (ya sean gastos de funcionamiento, recursos docentes, etcétera) (Levačić, 2008). En relación con el segundo, hay que tener en cuenta que las escuelas pueden gozar de niveles de autonomía variables en el uso de los recursos extraordinarios asociados a las necesidades suplementarias (Fazekas, 2012).

Tanto la selección de indicadores como la estimación de los coeficientes plantean una serie de retos técnicos importantes, que a su vez representan cuestiones políticamente sensibles. Decisiones como la unidad de análisis (alumnos o escuela) o la escala (continua o categórica) de los indicadores seleccionados tienen implicaciones directas sobre el tipo de centros o grupos sociales más beneficiados por el sistema de financiación por fórmula y, en este sentido, representan decisiones de carácter político. Asimismo, se trata de decisiones a menudo condicionadas por la disponibilidad y fiabilidad de los datos administrativos (Hill y Ross, 1999). Por otro lado, se identifica una disyuntiva entre aquellas fórmulas más complejas (y que, por tanto, se ajustan mejor a las necesidades específicas del centro) y aquellas más simples (asociadas a una mayor transparencia y eficacia comunicativa) (Levačić, 2008).

Comunidad flamenca de Bélgica: asignación de recursos según el perfil social de los alumnos

En la comunidad flamenca de Bélgica, en los últimos años se ha revisado la fórmula del subsidio por gastos de funcionamiento asignado a escuelas tanto de titularidad pública como de titularidad privada subvencionada. En la revisión se han incorporado una serie de variables que permiten ajustar el valor del subsidio por gasto recurrente según el perfil social del alumnado atendido. Se trata de un mecanismo de naturaleza compensatoria, puesto que el valor de la asignación aumenta con el grado de desventaja social, permitiendo así asignar recursos suplementarios a las escuelas con alumnado socialmente más desfavorecido. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el ajuste según criterios socioeconómicos afecta solo a una parte del subsidio.

En el modelo de asignación de recursos actualmente en vigor, se reserva cada año una parte del presupuesto total por gastos de funcionamiento para fines compensatorios. Esta reserva de presupuesto se divide a partes iguales entre cuatro líneas de financiación compensatoria, correspondientes a cuatro indicadores, con los que se espera capturar diferentes formas de desventaja:

1. Nivel educativo de la madre.
2. Elegibilidad del estudiante en las becas de estudio.
3. Idioma hablado en casa.
4. Lugar de residencia del estudiante (Flemish Department of Education and Training, 2014; Nusche *et al.*, 2015). Por lo tanto, la subvención por gastos de funcionamiento asignada anualmente al centro educativo se complementa con cuatro dotaciones específicas, cuyo valor depende directamente del número total de estudiantes identificados como desfavorecidos según cada uno de estos criterios (De Witte *et al.*, 2019).

Este sistema de ajuste de los gastos de funcionamiento tiene su origen en el Acta Parlamentaria del 4 de julio de 2008. El objetivo principal de esta era la equiparación del modelo de financiación entre las redes públicas y privadas subvencionadas, culminando así un largo proceso de convergencia (Flemish Department of Education and Training, 2014; Nusche *et al.*, 2015). Cabe señalar que la introducción de estos cambios se acompañó de un aumento estructural del presupuesto destinado a la educación primaria y secundaria.

Desde la implementación del sistema de ajustes en 2008, se han realizado algunas evaluaciones e investigaciones sobre su impacto. Aunque la evidencia disponible es todavía muy limitada, los primeros análisis sugieren que el impacto en términos de mejoras de resultados ha sido moderado. Según una auditoría del Tribunal de Cuentas, no se observan diferencias significativas en las pautas de gasto entre los centros con diferentes proporciones de alumnos socialmente desfavorecidos (Nusche *et al.*, 2015), por lo que no resulta obvio cómo se utilizan los recursos suplementarios. Se identifican también algunos problemas de implementación. Un informe encargado por el Ministerio de Educación señalaba, por ejemplo, que la distribución de recursos entre escuelas no siempre se realiza de forma proporcional con el sistema de ponderaciones establecido por el gobierno. Esto se explica por el papel de intermediario desempeñado por las juntas escolares responsables de la administración de varias escuelas, algunas de las cuales han establecido sus propios criterios de redistribución (Nusche *et al.*, 2015).

Inglaterra: el programa Prima por Alumno

En 2011 Inglaterra adoptó un mecanismo de financiación adicional conocido como Prima por Alumno (*Pupil Premium*, PP), de aplicación a todas las escuelas sostenidas con fondos públicos, incluyendo Academias y escuelas libres. De acuerdo con este sistema, las escuelas reciben financiación suplementaria por cada alumno identificado como desfavorecido.

Inicialmente, esta financiación adicional se dirigía exclusivamente a alumnos de familias de renta baja (identificados en función de que se pudieran elegir como beneficiarios de becas de comedor) y alumnos tutelados por el Estado durante al menos seis meses. Estos criterios se ampliaron en el curso 2012-2013, incorporando como potenciales beneficiarios a los alumnos que se pudiera seleccionar para las becas de comedor en algún momento de los últimos seis años (Foster y Long, 2020).

Una de las características más destacadas del programa es que, si bien las escuelas disponen de un alto grado de autonomía a la hora de utilizar la financiación adicional que se les concede, existe una serie de sistemas de rendición de cuentas y control con la que se pretende asegurar un uso adecuado de los fondos suplementarios y garantizar que estos se destinan a mejorar el aprendizaje de los alumnos destinatarios. La agencia encargada de la inspección y aseguramiento de la calidad (Ofsted) puede evaluar si un determinado centro educativo emplea de manera efectiva su financiación con el objeto de mejorar el rendimiento del alumnado desfavorecido, y sugerir una revisión de estas prácticas si no las considera apropiadas. Sin embargo, cabe destacar que mientras las autoridades educativas locales están obligadas a hacer pública su estrategia en el uso del PP, esta obligación no aplica a las Academias (Foster y Long, 2020).

El programa PP fue introducido por el gobierno de coalición del Partido Conservador y el Partido Liberal Demócrata. El objetivo principal del programa era mejorar el rendimiento académico del alumnado socialmente desfavorecido. Un objetivo adicional consistía en modificar el comportamiento de las escuelas en un contexto de consolidación de un cuasimercado educativo. Concretamente, se esperaba que el PP hiciese más «deseable» al alumnado socialmente desfavorecido a ojos de las escuelas, modificando así las dinámicas de selección de estudiantes. Asimismo, se esperaba que el PP operara como un incentivo fomentando la creación de escuelas libres en zonas económicamente más desfavorecidas (West, 2015). La introducción del programa PP tenía, por consiguiente, la reducción de la segregación escolar como uno de sus objetivos.

Aunque el PP ha sido objeto de debate público y varios actores han expresado cierto escepticismo respecto a su efectividad, lo cierto es que la evidencia sobre el impacto del programa es todavía limitada y, hasta cierto punto, controvertida. Por un lado, los análisis realizados por parte de diversas organizaciones públicas y privadas apuntan una cierta reducción de la llamada *brecha de rendimiento* según el nivel socioeconómico de los alumnos, aunque no es evidente que esta reducción, que es una tendencia previa a la implementación del PP, se haya acelerado desde la puesta en marcha de la política. Gorard, Siddiqui y See (2019) se han mostrado críticos con estos resultados, que atribuyen parcialmente a limitaciones metodológicas. Por otra parte, estos autores argumentan que la introducción del programa PP se ha vinculado a una caída de la segregación escolar, aunque consideran que resulta difícil discernir hasta qué punto esta reducción es directamente atribuible al impacto del programa.

Por último, y más allá del impacto del PP, se documentan también algunos debates respecto al diseño e implementación del programa. Una cuestión que se ha revelado como problemática es el uso de la elegibilidad en el programa de becas comedor como criterio clave para la identificación del alumnado desfavorecido. El propio Ministerio de Educación o la Comisión Parlamentaria sobre Movilidad Social han señalado en varias ocasiones que, en la práctica, solo reciben la financiación adicional aquellos alumnos a los que se les ha concedido la beca de comedor. El alumnado que teóricamente se puede seleccionar con estas ayudas, pero que no las solicita, queda en la práctica excluido de la financiación adicional ligada al PP. Se documentan también problemas respecto al uso de la financiación adicional por parte de los centros educativos. Así, un informe publicado en 2019 por el Comité de Educación del Parlamento británico mostraba que los recursos no siempre se usan directamente en beneficio de sus destinatarios, sino para cuadrar las cuentas de las escuelas; o que no necesariamente se priorizan las intervenciones más efectivas para mejorar el rendimiento de los alumnos socialmente desfavorecidos. El informe cuestionaba igualmente la efectividad de los mecanismos del rendimiento de cuentas vinculado a este programa (Foster y Long, 2020).

El programa «Enmarcamiento Diferenciado» de la Bélgica francófona

En 2009, la comunidad francófona de Bélgica adoptó un mecanismo de financiación adicional orientado a ajustar el nivel de recursos asignados a las escuelas en función de su composición socioeconómica. Este mecanismo, conocido con el nombre de Enmarcamiento Diferenciado (*Enca-drement Différencié*, ED), establece la asignación a las escuelas de una dotación extraordinaria de recursos modulada en función del perfil socioeconómico del alumnado matriculado. Se trata de un mecanismo compensatorio basado en la asignación de recursos adicionales, pero que no implica cambios en el cálculo del subsidio básico para cada escuela.

El método de cálculo de esta financiación adicional se basa en la clasificación de las escuelas en función de su nivel socioeconómico. El nivel socioeconómico de los centros se calcula a partir de la media de un índice socioeconómico del alumnado según una serie de indicadores relativos a su área de residencia. Partiendo de ese índice socioeconómico medio, las escuelas se dividen en cinco categorías asociadas a diferentes dotaciones de recursos suplementarios, ya sea en forma de recursos humanos (personal docente y no docente) o económicos.

Cabe destacar que, si bien la clasificación de las escuelas se realiza de oficio por parte de las autoridades educativas, la dotación de recursos suplementarios no es automática. Las escuelas deben solicitar la asignación extraordinaria de recursos, y su concesión está condicionada por la elaboración de un proyecto educativo para los siguientes cinco años. En este proyecto, los centros educativos deben detallar una serie de acciones pedagógicas orientadas a asegurar la igualdad de oportunidades, así como un plan de uso y distribución de los recursos suplementarios (Friant, 2016).

El origen del sistema ED se encuentra en el «Contrato Estratégico por la Educación» publicado por el Ministerio de Educación en 2005, que situaba

la lucha contra la segregación escolar como una de las prioridades para el sistema educativo de la comunidad francófona. Esta iniciativa no solo impulsó una serie de reformas orientadas a regular la elección y admisión escolar, sino que también estableció la necesidad de compensar la desigual distribución del alumnado. El proceso de diseño del nuevo sistema pone de relieve algunos de los principales retos y disyuntivas a los que se enfrentan estas políticas.

La selección del sistema de indicadores para la identificación de los niveles relativos de desventaja ofrece un ejemplo esclarecedor del reto que supone el diseño de las políticas compensatorias. Por lo que el diseño del programa ED requirió combinar criterios relativos a la precisión de datos utilizados con otras consideraciones de naturaleza práctica o relativas a sus posibles implicaciones políticas. Por ejemplo, el uso de indicadores referidos a los alumnos se prefirió al uso de indicadores relativos a la ubicación del centro educativo para evitar la estigmatización de ciertas escuelas, pero también para poder tener en cuenta cambios en la composición de las escuelas. Asimismo, la inclusión de indicadores de estatus socioeconómico de naturaleza indirecta (relativos en el área de residencia del alumnado) se consideró adecuado dado el valor predictivo de este tipo de variables (Friant, 2016).

Otro de los elementos que cabe destacar en el diseño de la política es el uso del sistema de financiación por tramos. Esta decisión resultó más controvertida porque se aleja de las primeras propuestas realizadas en el marco del proyecto interuniversitario encargado por el gobierno, que apostaba por la aplicación de una escala continua. Según Demeuse, Derobertmeasure y Friant (2010), la apuesta final por un sistema por tramos estuvo motivada por la voluntad de simplificar el proceso de cálculo, por facilitar la comunicación entre la administración y los usuarios del sistema, y por maximizar el impacto del cambio. Sobre este último factor, se entendía que el aumento de recursos derivado de pasar de un tramo a otro sería mucho más perceptible por parte de las escuelas que la lógica de mejora progresiva facilitada por el uso de una escala continua.

Chile: la Ley de Subvención Escolar Preferencial

En 2008 se aprobó en Chile la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP). Con la entrada en vigor de dicha ley, se estableció una asignación extraordinaria de recursos por aquellos alumnos considerados *prioritarios* en función de su nivel socioeconómico. Se trata, por tanto, de una subvención adicional focalizada y explícitamente orientada a reducir el impacto del origen socioeconómico sobre el rendimiento educativo. Como complemento a la SEP, la ley establece además una subvención por concentración de alumnos denominados prioritarios, es decir, una asignación suplementaria modulada en función del porcentaje de alumnado desfavorecido escolarizado en el centro (Elacqua y Santos, 2013; Santiago *et al.*, 2017). A partir de la aprobación de la Ley de Inclusión en 2015, además, se ha aumentado tanto el nivel de cobertura del SEP como su cuantía.

Una de las características más importantes de la SEP es su carácter voluntario. Es decir, el subsidio adicional no se concede de forma automática a los centros educativos, sino que estos deben solicitar la entrada en el sistema. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la participación en el programa va ligada a una serie de condiciones. En primer lugar, los centros participantes se comprometen a poner fin a las prácticas de selección del alumnado de cualquier tipo. En segundo lugar, se exigía a las escuelas participantes no cobrar cuotas a los estudiantes identificados como prioritarios. Por último, las escuelas que se acogen al SEP se comprometen a rendir cuentas del uso dado a la financiación adicional y a cumplir con una serie de objetivos de rendimiento educativo y retención de estudiantes (Elacqua y Santos, 2013, Mizala y Torche, 2013; Santiago *et al.*, 2017).

Otro de los elementos característicos del diseño de la SEP es la concesión de distintos grados de autonomía y discrecionalidad en la utilización de los recursos adicionales. De manera que, si bien las escuelas con resultados sostenidamente buenos en las pruebas nacionales disponen de un

grado de autonomía considerable respecto a la gestión de los fondos suplementarios, este no es el caso de las escuelas con un rendimiento insatisfactorio según las pruebas nacionales. Para las escuelas con resultados bajos, la participación en la SEP implica la preparación y cumplimiento con un plan de mejora educativa al que deben destinarse la mitad de los recursos adicionales. Por último, aquellos centros que pasan de emergentes a *en recuperación* (es decir, que obtienen resultados reiteradamente deficientes) deben destinar la totalidad de los recursos a la elaboración e implementación de un nuevo plan de mejora. De hecho, la SEP prevé que si un centro educativo en recuperación no alcanza unos mínimos estándares de resultados educativos, debe cerrarse a los cuatro años (Elacqua y Santos, 2013).

El impacto y la efectividad de la SEP son actualmente objeto de debate. Por un lado, parte de la evidencia disponible apunta a una mejora del rendimiento académico de las escuelas privadas subvencionadas con una población socialmente más desfavorecida, contribuyendo, por tanto, a reducir la brecha educativa (Mizala y Torche, 2017). Por el otro, la investigación disponible sugiere que el programa no ha resultado efectivo a la hora de reducir la segregación escolar. Algunos investigadores consideran incluso que ha tendido a incrementar la competencia entre las escuelas para atraer a los estudiantes académicamente más capaces de entre aquellos que tenían un perfil social desfavorecido. Según Elacqua y Santos (2013), la falta de impacto del SEP en materia de segregación escolar se explica porque el incentivo económico creado por la financiación adicional se ha demostrado insuficiente para contrarrestar el incentivo de mercado que tienen muchas escuelas para no escolarizar al alumnado socialmente desfavorecido. Para estos autores, el carácter voluntario del programa SEP es un elemento problemático desde el punto de vista de la equidad, ya que deja sin cobertura a un número importante de estudiantes que podrían beneficiarse del programa. Cabe destacar que el número de escuelas privadas subvencionadas que no se acogieron al SEP fue significativo. En 2013, el 39,1% de los centros privados subvencionados no participaban en el programa (Elacqua y Santos, 2013).

Suecia: la implementación del principio de equivalencia

En Suecia, el valor del subsidio per cápita ha evolucionado considerablemente desde la instauración del sistema de provisión mixta a principios de 1990. Originalmente, las escuelas privadas subvencionadas recibían únicamente el 85 % del coste medio por alumno en el sector público. Esta diferencia del 15 % se justificaba por el hecho de que estas escuelas estaban exentas de ciertas obligaciones (como la provisión de comidas y transporte gratuito, la capacitación lingüística de estudiantes recién llegados, atención a la salud, etcétera) y, por consiguiente, incurrían en gastos menores (Miron, 1996). Asimismo, se asumía que el diferencial de financiación podía compensarse mediante aportaciones de las familias, sujetas a pocas limitaciones y permitidas siempre que se consideraran adecuadas en relación con los costes (Klitgaard, 2008). Cabe destacar que la proporción de escuelas que cobraban cuotas nunca llegó a ser mayoritaria. El porcentaje se situaba en torno al 50 % en 1993, y había caído al 30 % en 1996 (Sahlgren, 2016).

Sin embargo, este sistema se cuestionó cuando volvió al poder el partido socialdemócrata en 1994. A raíz de la controversia generada por la concesión de subsidios públicos a proveedores privados, el partido socialdemócrata se había comprometido a eliminar este sistema de subsidios en su programa electoral. Sin embargo, la abolición del sistema de subsidios públicos a proveedores privados se acabó desestimando debido al número considerable de escuelas privadas subvencionadas que habían entrado en el sistema, y del apoyo que estas escuelas tenían entre los votantes de clase media. Se optó, en cambio, por una reducción del valor del subsidio por parte de los centros privados, que en 1995 pasó a ser del 75 % del coste medio por estudiante del sector público (Lachance, 2017, 2019). Esta reforma fue parcialmente justificada por la situación de ajuste presupuestario en la que se encontraba el país; y su carácter moderado permitió el apoyo de otras fuerzas políticas, necesario en un gobierno en minoría.

La idea de una política de equiparación de la financiación de centros públicos y privados subvencionados no entró a formar parte del debate público hasta el año 1996. La equiparación formaba parte de una propuesta de reforma del marco regulativo aplicado a las escuelas privadas subvencionadas, impulsada por el propio gobierno socialdemócrata (Miron, 1996). La reforma tenía como objetivo garantizar una mayor equidad e igualdad en el acceso, y trataba de evitar que la situación económica de los padres determinara las oportunidades educativas de sus hijos (Wiborg, 2015). Así, el aumento del subsidio per cápita hasta el 100 % del coste medio por alumno en el sector público se planteó como contrapartida en la abolición de las cuotas de escolarización, la prohibición de las prácticas selectivas y la adopción de nuevos criterios orientados a regular y restringir el crecimiento de la oferta privada subvencionada.

Cabe destacar que la lógica de equivalencia inaugurada por el gobierno socialdemócrata ha tenido implicaciones más allá del ámbito de la financiación. Desde la reforma de equiparación aprobada en 1997, los requisitos y normas de funcionamiento por los que se rige el sector privado subvencionado se han ido asimilando progresivamente a la normativa por la que se regulan las escuelas de titularidad pública. Esta línea política se ha mantenido y consolidado por parte de los gobiernos de centro-derecha. Se trata de una continuidad que denota el creciente valor social otorgado a la equivalencia entre la red pública y la privada subvencionada (West y Nikolai, 2017). Se puede concluir, por tanto, que la equiparación de los modelos de financiación se ha acabado traduciendo en la expectativa de que todas las escuelas financiadas con fondos públicos se rijan por el mismo marco normativo y contribuyan, en igual medida, a los objetivos comunes de equidad y cohesión social.

Chile: la apuesta por la gratuidad

En el caso de Chile, las medidas de fomento de la gratuidad se remontan a la adopción de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) aprobada en 2008. Como se apunta más arriba, la dotación de esta financiación suplementaria se condicionó a la eliminación de las cuotas escolares para aquellos estudiantes identificados como prioritarios y a los que se les otorga la financiación adicional (Elacqua y Santos, 2013). Se trataba, en este sentido, de una medida de fomento de la gratuidad de carácter voluntario y de alcance limitado, dado que se focalizaba en aquellos estudiantes socialmente más desfavorecidos.

No es hasta la promulgación de la reforma educativa conocida como Ley de Inclusión, aprobada en 2015, que esta apuesta por la gratuidad adquiere un carácter más estructural. Uno de los objetivos centrales de esta reforma es precisamente la eliminación gradual de las cuotas de escolarización y el avance hacia la gratuidad total de las escuelas financiadas con fondos públicos. Con el fin de impulsar esta transición, se pactó el aumento progresivo de la subvención estatal mediante la implantación de la denominada *Aportación por Gratuidad* (APG). Esta aportación consiste en un incremento del subsidio per cápita para aquellas escuelas que eliminen las cuotas de escolarización, sin ánimo de lucro y adscritas al sistema SEP.

En el caso de las escuelas subvencionadas con cuotas de escolarización, la transición a la gratuidad impulsada a partir de la APG se ha ido aplicando de forma gradual. Así, las escuelas en las que el valor del copago es igual o inferior al de la APG deben pasar de forma automática a ser gratuitas. Por lo que respecta al resto de escuelas subvencionadas que quieren pasar a ser gratuitas, se establece un sistema de congelación de las cuotas de escolarización que se eliminarán a medida que la APG compense los ingresos percibidos a través de dichas cuotas (Treviño, 2018; Silva y Urzúa, 2018).

Es preciso entender esta clara apuesta por la gratuidad relacionada con las particularidades del contexto social y político en el que se formula la Ley de Inclusión. La ley forma parte de un programa de reforma educativa más amplio impulsado por el gobierno de centroizquierda formado en 2014, planteado explícitamente en términos de ruptura respecto a las dinámicas de mercado que han caracterizado históricamente el sistema educativo chileno (Bellei, 2018). Sin embargo, a pesar del apoyo social con el que contaba el proyecto de reforma, su tramitación legislativa fue considerablemente compleja y conflictiva, especialmente debido a la oposición frontal de los partidos de derechas, las organizaciones de proveedores privados y de familias de las escuelas privadas subvencionadas. Estas dificultades de negociación explican algunas particularidades de la forma final adoptada por la ley, incluido el carácter gradual de la política de prohibición de cuotas (Zancajo, 2019). Si bien la gradualidad iba orientada a reducir las posibles resistencias del sector privado subvencionado, también contribuiría a favorecer la viabilidad presupuestaria del sistema de compensaciones con el que garantizar la gratuidad.

La evidencia sobre los efectos de la Ley de Inclusión en materia de cobro de cuotas es todavía muy limitada. Si bien la mayoría de las escuelas privadas subvencionadas han optado por sumarse a la política de gratuidad para conservar la financiación estatal (Navarro y Gysling, 2017), hay que tener en cuenta que aquellos centros con cuotas altas no estarán obligados a eliminarlas hasta que su valor no quede plenamente compensado por la APG. Se estima, de hecho, que la implementación de la ley, iniciada en 2016, no se completará hasta el año 2025 (Weinstein *et al.*, 2018). Este lento avance de la gratuidad dificulta prever los efectos de la ley en términos de distribución del alumnado o cambios en la demanda educativa. Sin embargo, cabe señalar que la evidencia disponible, de carácter parcial y provisional, sugiere que la Ley de Inclusión y la eliminación de las cuotas de escolarización podrían traducirse en una consolidación de la pérdida de la matrícula del sector público. La reducción de los límites de acceso derivada de que parte de las escuelas privadas subvencionadas pasen a ser gratuitas podría facilitar que los alumnos del sector

público migraran hacia el privado subvencionado. Aunque hay que tener en cuenta que la caída de la matrícula pública es un fenómeno que precede a esta ley, algunos observadores conjeturan que la eliminación del copago habría supuesto un impulso importante a la migración hacia el sector subvencionado (Navarro y Gysling, 2017).

Irlanda: la eliminación de cuotas como política de acceso

En Irlanda, la provisión de subsidios por gasto corriente a centros privados subvencionados de educación secundaria se ha condicionado a la gratuidad de la escolarización. Este sistema encuentra sus orígenes en la política de gratuidad adoptada en 1967. Por medio de esta reforma, orientada a incrementar y democratizar el acceso a la educación secundaria, el Estado se comprometía a asumir la totalidad de los gastos de los centros privados de educación secundaria a cambio de que estos suprimieran las cuotas de escolarización (Darmody y Smyth, 2013).

El cambio se aplicó de oficio a todas las escuelas privadas subvencionadas, exceptuando aquellas con cuotas especialmente elevadas, a las que se daba la opción de quedar fuera del plan de gratuidad. Esta política de excepción fue motivo de debate, puesto que suponía una desviación de las propuestas originales de la reforma, las cuales no preveían excepciones de ningún tipo. Algunos actores advirtieron además que el sistema podía dar lugar a una fuerte división en el mismo sector privado subvencionado. Sin embargo, la proporción de centros que optó por quedar fuera del nuevo sistema fue finalmente marginal y se ha mantenido relativamente estable. Actualmente, solo un 6,7% de los estudiantes se educan en escuelas privadas subvencionadas de pago y, desde la introducción de la gratuidad, nunca han llegado a representar más del 8% de la matrícula. Según Courtois (2018), el éxito de la política, incluso entre aquellos centros más elitistas, se explica en parte porque, en el momento de la reforma, estos no percibieron la gratuidad como una amenaza real

a su composición social privilegiada. La ubicación geográfica de estos centros y su autonomía en materia de admisiones hicieron posible que se conjugara la gratuidad con la preservación de cierta exclusividad en el acceso.

Una segunda excepción prevista por la política de gratuidad de 1967 fue la concedida a las escuelas privadas subvencionadas de adscripción protestante. Estas quedaron exentas de la obligación de eliminar las cuotas de escolarización a cambio de la financiación pública. Se les permitía así seguir cobrando cuotas sin que esto les impidiera recibir financiación pública en concepto de gastos recurrentes. Este privilegio se justificaba debido a la dispersión geográfica de la población de fe protestante, que se traducía en la necesidad de mantener escuelas organizadas en forma de internado (Lynch y Moran, 2006; Rougier y Honohan, 2014). Sin embargo, a partir del año 2008 se puso fin a esta excepción. El cambio de criterio fue ampliamente criticado por la comunidad protestante y también por algunos sectores de la comunidad católica. Esta reacción respondía a que la financiación a las escuelas protestantes se percibía como una de las garantías del apoyo a la libertad religiosa. Sin embargo, el gobierno del momento sacó adelante la reforma poniendo de relieve el principio de no discriminación, la inconstitucionalidad de un subsidio del que se beneficiaba una única denominación religiosa, y la importancia de la igualdad formal en materia de financiación como garantía de tratamiento igualitario entre los grupos religiosos (Daly, 2010; Rougier y Honohan, 2014).

Regulación de la elección escolar

Los procesos de elección, asignación y admisión escolar son clave en la promoción de la equidad en sistemas de provisión mixta. La evidencia internacional señala que, en los sistemas de provisión mixta (con una proporción significativa de escuelas privadas subvencionadas), en los que los sistemas de asignación de estudiantes entre los sectores público

y privado subvencionado no están armonizados o integrados es más probable que se produzcan dinámicas de estratificación social y académica (Eurydice, 2020b). Asimismo, también se ha evidenciado que en aquellos sistemas educativos en los que las escuelas privadas subvencionadas gozan de mayor autonomía en la admisión de estudiantes, estas escuelas tienden a concentrar una mayor proporción de alumnos con un perfil socioeconómico y/o académico aventajado en comparación con los centros públicos (Boeskens, 2016; OCDE, 2012a). Esta distribución desigual se explica en gran parte por las prácticas de selección llevadas a cabo por los centros, es decir, estrategias (explícitas o encubiertas) de priorización de alumnos aventajados (y/o de exclusión de alumnos desfavorecidos).

Ante la constatación de estas dinámicas, informes internacionales recientes apuestan por la aplicación de medidas orientadas a reducir la discrecionalidad de los centros privados subvencionados en materia de admisión, a armonizar los sistemas de elección y asignación escolar utilizados por centros públicos y privados subvencionados, y a promover una mayor corresponsabilidad del sector privado subvencionado en la escolarización de alumnado socialmente desfavorecido (OCDE, 2017b, 2017c). Se señala, en particular, el potencial de los mecanismos de expresión de preferencias, priorización y asignación que permiten combinar cierto margen de elección escolar con criterios de distribución equilibrada de los diferentes subgrupos de alumnos, conocidos como *sistemas de elección controlada* (Musset, 2012; OCDE, 2019) (Véase Recuadro 2 «Sistemas de elección controlada»).

Recuadro 2

Sistemas de elección controlada

Los sistemas de elección controlada tienen como objetivo compatibilizar la capacidad de elección de las familias y una distribución equilibrada del alumnado según su perfil socioeconómico y/o educativo (Musset, 2012; de Abdulkadiroğlu y Sönmez, 2003). Aunque también encontramos esta clase de modelos en sistemas educativos donde la provisión es completamente pública, la elección controlada suele ser una pieza clave en la regulación de los sistemas educativos que combinan provisión pública y privada subvencionada, y que acostumbran a contemplar mayor capacidad y posibilidades de elección.

Cantillon (2017) identifica tres componentes principales de los sistemas de elección controlada:

1. **Reglas de participación, expresión de preferencias y sistemas de información.** Este primer componente se refiere a los criterios y formas de participación de las familias en el proceso de elección de centro. En la mayoría de casos, la elección escolar no se plantea como mecanismo directo, sino que se establecen sistemas de expresión de preferencias de escolarización. La expresión de preferencias se vehicula habitualmente a través de mecanismos en los que las familias pueden seleccionar y/u ordenar las escuelas disponibles en un ámbito territorial concreto. Como señala Cantillon (2017), para hacer efectivo este componente es necesario instaurar sistemas de información que permitan dar a conocer las características de las escuelas a las familias, y que estas puedan establecer sus preferencias.
2. **Criterios de priorización de las solicitudes.** A partir de la expresión de preferencias de las familias, los sistemas de elección escolar pueden establecer una serie de criterios de priorización de las solicitudes que se aplican cuando la demanda de los centros educativos es superior a la oferta de plazas. Además, estos criterios de priorización también pueden tener como objetivo favorecer una distribución equilibrada del alumnado y conseguir mayores niveles de diversidad en los centros. A la hora de establecer criterios de priorización, se pueden tener en cuenta dos tipos de prioridades:

- a) Las **prioridades absolutas** se refieren a aquellos criterios que se establecen independientemente del número de alumnos que pueden acogerse, como por ejemplo, la priorización de aquellas solicitudes con hermanos ya escolarizados en el centro.
- b) Las **prioridades condicionales** se refieren a aquellos criterios de priorización de las solicitudes relativos a las características del alumnado, pero que contemplan un porcentaje máximo de beneficiarios. En muchos casos, estas prioridades condicionales se traducen en sistemas de reserva de plazas para alumnos con necesidades educativas especiales o socialmente desfavorecidos.

3. **Mecanismos de asignación.** El tercer componente de los sistemas de elección escolar es el mecanismo de asignación de los estudiantes que permite tener en cuenta tanto las preferencias expresadas por las familias como los criterios de priorización absolutos y condicionales. La forma más simple de realizar esta asignación es siguiendo el orden de llegada de las solicitudes, procedimiento que se conoce en la literatura especializada como el principio de orden de llegada (*first come, first served*). Este mecanismo de asignación presenta a menudo dificultades de implementación y puede generar problemas de equidad en la asignación. La mayoría de los sistemas educativos que aplican sistemas de elección controlada optan por mecanismos más complejos, implementados mediante «algoritmos de asignación». Aunque pueden existir algunas variaciones en su diseño, los dos mecanismos de asignación más frecuentes son el algoritmo de asignación inmediata, (también conocido como *mecanismo de Boston*) y el de asignación diferida. En el diseño del algoritmo de asignación inmediata, el orden de preferencias expresadas por las familias, y especialmente la primera opción, afecta de forma significativa a la asignación final. Por el contrario, en el caso del algoritmo de asignación diferida el orden de preferencias no afecta necesariamente a la asignación final. Así pues, mientras que el primero permite maximizar el porcentaje de los alumnos asignados en la primera opción, el segundo se ha mostrado más eficaz para evitar el comportamiento estratégico de algunas familias en la expresión de preferencias (Cantillon, 2017).

A continuación se recoge la experiencia de diferentes sistemas educativos de provisión mixta que, a lo largo de los últimos años, han reformado la regulación de los procesos de admisión y asignación escolar con el objetivo de corregir las dinámicas de segregación y estratificación social entre centros públicos y privados subvencionados.

Bélgica francófona: la reforma de la elección escolar

En la comunidad francófona de Bélgica los efectos de la elección de centro sobre la segregación escolar han ocupado un lugar central en los debates de política educativa de los últimos años, lo que ha dado lugar a una serie de reformas regulativas en este ámbito. Ya en 1997, y en el contexto de un proceso de reforma más amplio, se estableció la obligación por parte de las escuelas de aceptar a todos los solicitantes sin poder considerar otro requisito que no fuera el de la adhesión del estudiante o de la familia a los principios de la institución educativa (Dupriez *et al.*, 2018).

Sin embargo, no es hasta mediados de la primera década de 2000 que se desarrollaron una serie de reformas más específicas y de mayor alcance para asegurar que se cumplía el principio de no discriminación en el proceso de admisión, establecido en 1997 para la educación secundaria. En 2007 se aprobó el Decreto Inscripciones (*Décret inscriptions*) que obligaba a las escuelas a disponer de un registro de las plazas disponibles y de las solicitudes de admisión recibidas para garantizar el cumplimiento del criterio de orden de llegada, así como para anunciar de forma pública la fecha de inicio del proceso de admisión (Cantillon, 2013; Demeuse, Deroberthmeasure y Friant, 2009). Esta nueva regulación fue recibida con beligerancia por parte de las organizaciones de proveedores privados subvencionados y de las familias de estas escuelas, dado que la percibieron como una amenaza a su posición privilegiada en el mercado educativo. Estos actores adoptaron una posición de rechazo explícito a la reforma argumentando que la nueva regulación reducía la autonomía de

las escuelas en materia de admisión, y que ponía en riesgo el principio de libertad de elección de las familias (Demeuse *et al.*, 2009). Además, esta nueva regulación tuvo un importante eco mediático a consecuencia de las colas que se generaron en aquellas escuelas más populares el primer día en que se abría el plazo de inscripción, e incluso llevó a dimitir al ministro responsable (Demeuse *et al.*, 2009; Cantillon, 2011).

Un año después, en 2008, se reformó de nuevo el proceso de admisión escolar. En este caso, el objetivo de la desegregación se formulaba de manera explícita y se señalaba como uno de los principales objetivos de la nueva normativa. El Decreto Diversidad (*Décret mixité*) establecía ciertos criterios de admisión que, en caso de sobredemanda, priorizaban las solicitudes del alumnado residente cerca de la escuela o de nivel socioeconómico bajo. Para el resto del alumnado, se establecía un mecanismo de lotería que anulaba la aplicación del criterio de orden de llegada incluido en la regulación anterior (Demeuse *et al.*, 2009). Esta nueva reforma también provocó una fuerte crítica y oposición por parte de algunas familias que consideraban que la priorización de ciertos grupos de alumnos generaba situaciones injustas en el acceso a la escolarización y afectaba a la libertad de elección (Danhier y Friant, 2019). Más allá de estas críticas, también surgieron algunos problemas en el diseño y la implementación de la nueva normativa derivados de que, por falta de un sistema centralizado de gestión, algunas familias realizaron solicitudes en diversas escuelas al mismo tiempo, generando problemas de asignación y complicaciones administrativas (Danhier y Friant, 2019; Cantillon, 2011; Friant, 2016).

De nuevo, y como consecuencia de los problemas de implementación de las reformas anteriores, en 2010 se volvió a modificar el marco regulativo, estableciendo la posibilidad de que las familias pudieran expresar hasta diez preferencias de escolarización a través de un formulario único. A partir de las preferencias de las familias, las escuelas estaban obligadas a establecer criterios de prioridad absoluta (alumnos con hermanos en el centro o niños con necesidades especiales) y criterios de

prioridad condicional para alumnado socialmente desfavorecido. En caso de sobredemanda, las escuelas podían asignar hasta el 80 % de las plazas siguiendo los criterios de priorización establecidos. Aquellas solicitudes no atendidas durante la primera fase se asignaban posteriormente de forma centralizada y tomando en consideración las preferencias expresadas por las familias (Cantillon, 2013). Esta nueva reforma del proceso de elección fue también criticada por parte de las familias, proveedores y partidos políticos de la oposición porque consideraban que el cambio regulativo no se había negociado suficientemente con los agentes educativos, pero también porque cuestionaba la legitimidad de los criterios de priorización y la excesiva complejidad de los algoritmos de asignación (Cantillon, 2013).

Más allá de las dificultades de implementación de las diferentes reformas adoptadas, Cantillon (2013) sostiene que su falta de legitimidad social ha dado lugar a comportamientos oportunistas y a formas de resistencia encubierta por parte de las escuelas y de las familias. Entre ellas se encuentran los falsos empadronamientos por parte de las familias o prácticas de intimidación por parte de las escuelas a ciertas familias durante el proceso de admisión. Por otra parte, Friant (2016) afirma que, aunque no existe una evidencia sólida sobre los efectos de las diferentes reformas de la regulación en los procesos de admisión escolar, no debería esperarse un importante efecto sobre la segregación escolar dado el alcance relativamente reducido de las medidas puestas en marcha. En esta misma línea, Danhier y Friant (2019) sostienen en un estudio reciente que la segregación escolar no se redujo durante el período posterior a la puesta en funcionamiento de las diferentes reformas, e incluso aumentó ligeramente en el caso del alumnado de menor nivel socioeconómico. Los autores apuntan que el hecho de que los cambios regulativos se hayan centrado principalmente en la gestión de las situaciones de sobredemanda, aplicado solo en el acceso a la educación secundaria y abordado únicamente la distribución del alumnado de bajo nivel socioeconómico son factores que habrían limitado la efectividad de las reformas adoptadas.

Chile: prohibición de la selección y nuevo sistema de elección escolar

En Chile, la cuestión de la selección del alumnado por parte de las escuelas ha sido un debate recurrente en el ámbito de la política educativa en los últimos años. Hay que tener en cuenta que la selección del alumnado por criterios socioeconómicos y/o académicos era una práctica extendida en el sistema educativo chileno, y especialmente arraigada en el sector privado subvencionado (Contreras *et al.*, 2010).

Después de décadas en las que no se ha regulado esta cuestión, en 2009, una nueva ley de educación estableció la prohibición de realizar procesos selectivos en función de criterios socioeconómicos o académicos por parte de las escuelas financiadas con fondos públicos durante la admisión a la educación primaria. Sin embargo, varios autores han señalado que la falta de una normativa específica que estableciera criterios para gestionar situaciones de sobredemanda, junto con el hecho de que la nueva regulación permitía establecer como requisito de admisión que los alumnos o familias se adhirieran al proyecto educativo del centro, siguió dando lugar a situaciones de arbitrariedad en la admisión (Mena y Corbalán, 2010; Treviño, Salazar y Donoso, 2011). Un estudio sobre la efectividad de esta regulación demostró que los procesos selectivos seguían siendo una práctica común y socialmente aceptada a pesar de la aprobación de la nueva ley (Carrasco *et al.*, 2017).

En 2015, en el contexto de una reforma estructural del sistema educativo, se amplió a la educación secundaria la prohibición de la selección de alumnado (Muñoz y Weinstein, 2019). Más allá de la prohibición formal de los procesos selectivos, esta se acompañó de un nuevo sistema de elección escolar controlada (Sistema de Admisión Escolar) que permitiera asegurar su cumplimiento, evitando situaciones de selección encubierta o autoexclusión. El nuevo sistema estableció un procedimiento único de expresión de preferencias por parte de las familias a través de una plataforma digital gestionada y administrada por el Ministerio de Educación.

Asimismo, el nuevo sistema estableció una serie de criterios de priorización en caso de sobredemanda que incluye, entre otros, la presencia de hermanos en el centro o la proximidad de la residencia del estudiante (Carrasco *et al.*, 2019). A partir de las preferencias expresadas por las familias y los criterios de priorización en caso de sobredemanda, las solicitudes de admisión a centros públicos y privados subvencionados se distribuyen de forma centralizada a través de un algoritmo de asignación (Carrasco y Honey, 2019).

Aunque el nuevo sistema de admisión se ha ido implementando de forma gradual en las diferentes regiones del país, las primeras evaluaciones muestran una mejora ligera pero significativa en la capacidad de acceso del alumnado socialmente más desfavorecido a escuelas donde anteriormente su representación era muy reducida. Sin embargo, estos estudios también muestran que las diferencias entre grupos sociales en el acceso a escuelas de mayor calidad se han mantenido estables después de la implementación del nuevo sistema de admisión. En este sentido, se apunta que las diferencias en las preferencias de elección entre las familias según su estatus socioeconómico podrían explicar la persistencia de estas desigualdades (Carrasco y Honey, 2019; Sillard, Garay y Troncoso, 2018).

Por otra parte, Kutscher, Nath y Urzua (2020) señalan que el impacto del nuevo sistema de elección escolar varía en función del nivel de segregación residencial y de la composición de la oferta escolar de cada municipio. En aquellos municipios en los que la segregación residencial es más baja, el nuevo sistema de admisión ha reducido significativamente la segregación escolar. Según los autores del estudio, esto se explica porque los estudiantes de bajo nivel socioeconómico solo pueden aprovechar las oportunidades de acceso a nuevas escuelas que les otorga el sistema de admisión centralizada en aquellos espacios locales donde los costes de transporte se pueden asumir. En el caso de la composición escolar del municipio, el estudio apunta que el nuevo sistema de elección ha tenido efectos más positivos sobre la segregación escolar en aquellos municipios con menor porcentaje de escuelas privadas no subvencionadas.

Esto podría explicarse por el hecho de que los estudiantes socialmente más aventajados migraron de las escuelas privadas subvencionadas a las privadas independientes como respuesta a la implementación del nuevo modelo de admisión.

Comunidad flamenca de Bélgica: la política de reserva de plazas

Como respuesta al fenómeno de la segregación escolar, la comunidad flamenca de Bélgica aprobó en 2002 el Decreto de Igualdad de Oportunidades Educativas. Este establecía una serie de medidas relacionadas con el ámbito de la elección escolar y la admisión de alumnos en la educación primaria y secundaria (Cantillon, 2011; Sierens *et al.*, 2011). En primer lugar, esta nueva regulación creó las plataformas consultivas locales con el objetivo de generar espacios de coordinación entre los diferentes actores educativos para la implementación de políticas que aseguraran la igualdad de oportunidades de los estudiantes en el acceso a la escolarización (Cantillon, 2011). En segundo lugar, a fin de garantizar el derecho efectivo a la elección del centro y evitar situaciones de discriminación, se elaboró una regulación más precisa de los supuestos por los que un centro educativo podía denegar la admisión de un alumno. Se fijó así que la denegación de la admisión, que debía justificarse por escrito, solo se podía realizar si la escuela no tenía más plazas disponibles, si el alumno había sido anteriormente expulsado del centro por motivos disciplinarios o si la escuela no disponía de instalaciones adaptadas para las necesidades de aprendizaje del alumno (Sierens *et al.*, 2011).

En 2005, una revisión de la regulación de admisiones estableció la posibilidad de que las escuelas pudieran utilizar, de forma voluntaria, criterios de priorización basados en las características socioeconómicas de los alumnos. Además, aquellas escuelas con más de un 10 % de alumnos socialmente desfavorecidos respecto a la composición social de su zona geográfica, estaban también autorizados a priorizar la admisión de

alumnado socialmente no desfavorecido (Nusche *et al.*, 2015). Como señalan Sierens *et al.* (2011), estas medidas tenían como objetivo la reducción de la segregación escolar no únicamente evitando la concentración de alumnado de bajo nivel socioeconómico, sino intentando que la composición social de las escuelas fuera lo más similar posible a la de la zona donde se ubicaban.

Aunque las reformas de los años 2002 y 2005 permitían el establecimiento de criterios de prioridad en la admisión de alumnos, el principio de admisión dependiendo del orden de llegada siguió vigente para aquellos alumnos no considerados prioritarios. Este hecho, como en el caso de la comunidad francófona, generó colas considerables en aquellas escuelas más populares y dio lugar a críticas por parte de las familias a la nueva regulación de las admisiones. Como respuesta a estos problemas, en 2008 se dotó de mayores competencias a las plataformas consultivas locales con el objeto de establecer procedimientos de admisión propios y comunes para las escuelas de su área, siempre que respetaran los principios de igualdad de oportunidades en la admisión y los criterios de priorización establecidos en las regulaciones de 2002 y 2005. La mayor autonomía otorgada a las plataformas consultivas locales facilitó que varios municipios implementaran sistemas de elección centralizados que permitían a las familias solicitar plaza de forma conjunta en varias escuelas, y donde las solicitudes se priorizaban a través de criterios comunes a escala local (Cantillon, 2011).

Una nueva reforma de los procesos de admisión del año 2011 dotó a las plataformas consultivas locales de la capacidad de establecer cuotas obligatorias de alumnos socialmente desfavorecidos y no desfavorecidos en las escuelas de su área (Cantillon, 2011; Nusche *et al.*, 2015). Por otra parte, también se estableció la obligación de que, en caso de sobre demanda, los criterios de priorización de las solicitudes se orientaran a garantizar la máxima correspondencia posible entre la composición social del alumnado y el área geográfica donde se ubicaba la escuela (Cantillon, 2011).

La evidencia disponible sobre los efectos de las diferentes reformas de los procesos de admisión escolar en la comunidad flamenca de Bélgica es muy reducida. Sin embargo, Sierens, Mahieu y Nouwen (2011) señalan que el nivel de segregación se ha mantenido relativamente estable en las principales ciudades de la Bélgica flamenca.

Inglaterra: la regulación de los procesos de admisión escolar

La expansión de la provisión privada subvencionada que se produjo en Inglaterra a partir de los años ochenta puso de manifiesto que los procesos de admisión podían convertirse en una fuente de desigualdad educativa. Hay que tener en cuenta que la mayor parte de las escuelas privadas subvencionadas (Academias, escuelas libres y algunas escuelas religiosas) son las responsables de gestionar sus procesos de admisión, y que no siempre han tenido que cumplir con unos criterios de admisión definidos por las autoridades educativas (véase el capítulo *Los modelos de educación privada subvencionada*) (Roberts y Danechi, 2019; West, Barham e Hind, 2011). Diferentes estudios han mostrado que aquellas escuelas que gozan de mayor autonomía para gestionar el proceso de admisión, matriculan, de media, alumnado de mayor nivel socioeconómico y/o académico (Coldron *et al.*, 2008; West, 2006; West, Hind y Pennell, 2004). Por otra parte, también existe evidencia de que la capacidad de algunas escuelas para establecer sus propios criterios de admisión ha facilitado la aparición de prácticas que pueden favorecer la selección social del alumnado (Allen, Coldron y West, 2010).

Ante la constatación de que la autonomía en la admisión de algunas escuelas estuviera favoreciendo dinámicas de segregación escolar o prácticas discriminatorias, desde finales de 1990 la regulación de los procesos de admisión se ha reformado en repetidas ocasiones (Allen *et al.*, 2010). En 1999, el gobierno laborista aprobó el primer Código de Admisiones, que fue reformulado en el año 2003. Tanto la regulación del año 1999

como la del año 2003 no establecían criterios de obligado cumplimiento en la gestión de las situaciones de sobredemanda, pero sí indicaciones para establecer procesos y criterios de admisión «claros, justos y objetivos», dirigidos a las diferentes autoridades de admisión, fueran entes locales o centros educativos (West *et al.*, 2011). Por consiguiente, como han señalado varios autores, tanto la versión del código del año 1999 como la del año 2003 deben considerarse regulaciones orientadas a establecer principios rectores de los procesos de admisión, pero sin determinar medidas y criterios de aplicación obligatoria (Feintuck y Stevens, 2013; West *et al.*, 2011).

En cambio, una nueva reforma del año 2007 estableció por primera vez una serie de obligaciones, tanto en lo que respecta al diseño del proceso de elección escolar como a los criterios de priorización. Uno de los requisitos principales era la obligación de dar prioridad al alumnado de bajo nivel socioeconómico en caso de sobredemanda (West *et al.*, 2011). La regulación de la admisión escolar volvió a reformarse en 2009. En aquella ocasión, se establecieron criterios mucho más concretos y específicos a la hora de gestionar estos procesos. Además de volver a priorizar el alumnado con necesidades educativas especiales o de bajo nivel socioeconómico, también se prohibieron una serie de requisitos de admisión que se consideraban «injustos» y que podían suponer límites en el acceso para algunos alumnos. Algunos ejemplos de requisitos prohibidos en esta nueva reforma son la exigencia a las familias de adherirse al proyecto del centro educativo, participar en actividades fuera del horario lectivo o realizar aportaciones económicas a las escuelas. Posteriormente, una nueva reforma en 2009 complementó la legislación de 2007 prohibiendo todos aquellos requisitos o criterios de admisión que podían facilitar procesos de selección encubierta o que facilitaban la exclusión o autoexclusión de determinados grupos sociales.

En 2012, el nuevo gobierno de coalición de conservadores y liberales volvió a reformar la regulación de la admisión escolar. En este caso, la reforma supuso un cambio sustantivo en la orientación de las reformas adoptadas

durante los gobiernos laboristas (Feintuck y Stevens, 2013). Uno de los principales cambios de esta reforma, de naturaleza más permisiva que las anteriores, era la posibilidad de que el gobierno pudiera autorizar a las Academias y escuelas libres a no seguir todos los requisitos establecidos en la regulación de admisiones si existía una necesidad demostrable.

La evidencia sobre los cambios en la regulación de la admisión escolar muestra que estos han tenido un cierto efecto positivo a la hora de incrementar la diversidad escolar de los centros educativos. Allen, Coldron y West (2010) afirman que gran parte del efecto de las reformas de 2003 y 2007 se explica por aquellas medidas orientadas a promover la reserva de plazas y la priorización de alumnado socialmente desfavorecido. En cambio, el mismo estudio demuestra que aquellas medidas orientadas a prohibir prácticas de admisión que se vinculaban a procesos de selección, como la prohibición de las entrevistas, han tenido un efecto muy limitado sobre la reducción de la segregación escolar. Por su parte, West *et al.* (2011) examinan los cambios que se han producido en los criterios de admisión entre los años 2001 y 2008 como resultado de las regulaciones aprobadas durante este período. Los resultados muestran que el porcentaje de las escuelas que daban prioridad al alumnado socialmente desfavorecido y con necesidades educativas especiales aumentó significativamente. El estudio señala también una reducción en todos aquellos requisitos o criterios de admisión que podían considerarse como procesos de selección encubierta.

5 La educación concertada en España

Este capítulo analiza las características más relevantes del modelo español de conciertos educativos, así como los principales debates que este ha generado desde su articulación en la década de 1980. Con esta finalidad, primero se analizan los orígenes históricos del modelo y, a continuación, se resume la evolución del marco regulativo estatal en las últimas décadas. Finalmente, el capítulo recoge unos apuntes sobre la diversidad regulativa en el ámbito autonómico.

Orígenes históricos de la educación concertada en España

El concierto es uno de los principales instrumentos que configura el sistema de provisión mixta establecido en España durante la transición democrática de finales de la década de 1970 y principios de 1980. Las bases del sistema de provisión mixta constan en la Constitución de 1978, y especialmente en su artículo 27, que instaura la llamada *libertad de enseñanza* como derecho fundamental. El concepto de libertad de enseñanza hace referencia a varios derechos y libertades, incluida la libertad de conciencia del alumnado, la libertad de elección del centro, la libertad de cátedra y la libertad de creación de centros educativos. A la hora de concretar en qué consiste esta última, la Constitución afirma que «se reconoce a las

personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales» (Art. 27.6). Además, el mismo Artículo 27 manifiesta que «los poderes públicos ayudarán a los centros docentes a que reúnan los requisitos que la ley establezca» (Art. 27.8).

Varios autores han señalado que, con este redactado, se trató de elaborar un artículo deliberadamente ambiguo que permitiera reconciliar intereses políticos varios (Sevilla Merino, 2016). Para ser más exactos, se pretendía responder a una situación de polarización entre el principio de libertad exaltado por los partidos de la derecha y el principio de igualdad promovido por los partidos de la izquierda. Así, si bien el artículo 27 creaba una base legal para la adjudicación de subsidios públicos al sector privado, aportaba también un margen de interpretación considerable respecto al valor y la naturaleza de estos subsidios. El marco fijado por la Constitución se prestaba, por consiguiente, a diferentes desarrollos legislativos en función de la aritmética parlamentaria y de la orientación ideológica de los sucesivos gobiernos (Bonal, 1998; Guardia Hernández, 2019; Olmedo, 2013).

Los primeros gobiernos democráticos encabezados por la Unión de Centro Democrático (1977-1982) antepusieron una interpretación de la Constitución más favorable a la maximización de la libertad de enseñanza. Como apunta Sevilla Merino (2016), desde la UCD se apostó por aplicar un programa educativo acorde a sus ideales por medio de la legislación ordinaria, aprovechando la situación de la mayoría derivada de la suma con Coalición Democrática/Alianza Popular y los partidos nacionalistas catalanes y vascos. De hecho, durante el gobierno de la UCD se llegó a estudiar un sistema de ayudas económicas inspirado en el cheque escolar. Se quería introducir esta política maximalista de protección de la educación concertada y de la libertad de elección en la Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria. Sin embargo, a raíz de una serie de dificultades políticas y presupuestarias, esta propuesta no prosperó y la ley no llegó a aprobarse (Merchán Iglesias, 2021; Hernández Beltrán, 2008).

En la línea con la interpretación maximalista de la libertad de enseñanza, muchas de las iniciativas legislativas aprobadas durante el gobierno de la UCD estuvieron orientadas a preservar y proteger el papel de la Iglesia católica en materia educativa; de hecho, en este contexto se negociaron los Acuerdos con la Santa Sede, firmados en 1979 y en los que se garantizaba la incorporación de los centros de la Iglesia católica en cualquier programa de subvenciones a la educación no estatal. Más adelante, la doble voluntad de consolidar la educación privada y la formación religiosa se materializó en la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980. Entre otras cuestiones, dicha ley fijaba el derecho de los promotores de centros educativos para crear un ideario propio, consolidaba la financiación de los centros privados como garantía de la libertad de elección, y presentaba como indisociables la libertad de los padres a la hora de elegir la educación religiosa y moral que respondía a sus creencias y la libertad de elección del centro. Sin embargo, la LOECE tuvo un recorrido limitado en el tiempo. En respuesta a un recurso presentado por senadores socialistas, el Tribunal Constitucional anuló varios artículos del texto, en una sentencia que determinaba límites a la libertad de enseñanza y cuestionaba la obligatoriedad de la subvención pública de los centros privados, fundamentando así una lectura más restrictiva del Artículo 27. Como resultado de estos desarrollos, sumados a la crisis política atravesada por la UCD y al poco consenso político generado por la LOECE, la ley no llegó nunca a entrar en vigor (Sevilla Merino, 2016). Los primeros gobiernos democráticos se limitaron, por tanto, a preservar y propagar el sistema de ayudas públicas a la red religiosa instaurado por el régimen franquista, consolidando el papel subsidiario del Estado en materia de provisión educativa (Bonafant, 1998).

Con la elección del primer gobierno socialista en 1982, se instauró una interpretación más restrictiva del principio de libertad de enseñanza, tanto desde la vertiente de la libertad de elección como desde la vertiente de la libertad de establecimiento de centros educativos privados. Esta interpretación se materializó en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) del año 1985, en la que se implanta la estructura básica del

sistema de subsidios actual a través de la figura jurídica del *concierto escolar*.¹ Inspirado en el modelo de contratos francés, el concierto se concibe como el mecanismo clave para condicionar la financiación pública de centros educativos privados al cumplimiento con una serie de requisitos y la aceptación regulados a escala estatal. El régimen de conciertos implica una ruptura clara con el anterior sistema de subsidios, puesto que impone por primera vez un «compromiso bilateral» con obligaciones tanto para la administración como para los centros privados que aspiren a recibir financiación pública (Guardia Hernández, 2019; Villarroya, 2003).

La regulación del sistema de conciertos se concreta y se articula en el Real Decreto 2377, también aprobado en 1985. Si bien varias de las normas introducidas por este decreto han sido posteriormente modificadas, se trata de un texto clave dado que está expresamente orientado a garantizar que las condiciones en las que se desarrolla el proceso educativo sean similares en centros públicos y en centros privados concertados. Estas obligaciones pasan, entre otras, por la gratuidad de la educación obligatoria, la adherencia al currículo oficial, el uso de las mismas reglas de admisión y ratios que los centros públicos, la participación de la comunidad escolar en la gestión del centro, o la limitación del coste de las actividades complementarias, así como la exigencia de que estas sean voluntarias y no orientadas por una lógica lucrativa.

La LODE y el Real Decreto 2377 de 1985 se hallan también en el origen del sistema de financiación utilizado en la actualidad, y en virtud del cual la administración se compromete a financiar los centros concertados con criterios análogos a los aplicados para los centros públicos (Bonaf, 2002;

.....

1. En rigor, esta figura jurídica tiene un precedente en la Ley General de Educación de 1970 impulsada durante la última etapa del régimen franquista. En este texto se introdujo el término *conciertos* como sistema de derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y el sector privado. Sin embargo, el sistema nunca fue plenamente implementado, y en la práctica se mantuvo un sistema de subvenciones escasamente discriminador mediante la fórmula de «ayuda al precio» que permitía combinar la recepción de fondos públicos con cuotas a las familias (Calero y Bonaf, 1999; Sevilla Merino, 2016).

Gómez Caballero, 2016; Villarroya, 2000). A pesar de que existen diferencias importantes por comunidades autónomas sobre esta cuestión, la regulación estatal define los criterios básicos y mínimos de financiación de los centros concertados. Esta financiación se vehicula principalmente a través del módulo económico por unidad escolar, también conocido como *módulo de concierto*. Este módulo determina los fondos públicos que reciben los centros concertados por grupo-clase subvencionado. El valor del módulo económico por unidad escolar² se fija en los Presupuestos Generales del Estado (o en los de las comunidades autónomas) y es una estimación del coste de los gastos salariales por personal docente, administrativo y de servicios, y los gastos de mantenimiento y funcionamiento de los centros educativos (Gómez Caballero, 2016; Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2016; Villarroya, 2000, 2003). Esta fórmula pretende asegurar que la educación concertada se imparte en condiciones de gratuidad, y va ligada a una regulación de las aportaciones familiares con la que se quiere garantizar que las actividades y servicios sujetos al pago de cuotas tienen un carácter voluntario, no lucrativo y no discriminatorio. Sin embargo, y como se desarrolla más adelante, varios estudios han señalado que una parte importante de los centros concertados cobran cuotas que en la práctica no tienen un carácter voluntario. Estas prácticas irregulares de cobro de cuotas son más bien de carácter estructural.

Es importante entender esta apuesta con un mayor control estatal de la oferta privada subvencionada, junto con su equiparación formal a la oferta pública, en relación con la experiencia previa de provisión educativa por parte de las entidades religiosas, así como por la situación de déficit de plazas escolares y restricciones presupuestarias a las que se enfrentaba el sistema educativo español durante los primeros años de la década de 1980. El gobierno socialista del momento, en un contexto de crisis económica internacional (véase Serrano Sanz, 1994), consideró que no disponía de la capacidad presupuestaria suficiente para apostar

.....
 2. El Real Decreto 132/2010 define la *unidad escolar del alumnado* atendido conjunta y simultáneamente por una persona docente de forma ordinaria.

por un sistema de provisión educativa totalmente público y para la retirada de la financiación pública a los centros privados, pese a que existían voces en el mismo partido socialista que apostaban por desarrollar una red pública única. A esto hay que sumar las resistencias y presiones por parte de los propios proveedores privados y, especialmente, de la Iglesia católica, que veían la intención del gobierno de regular el sector privado subvencionado como una amenaza a su continuidad o viabilidad. Así, si bien durante la década de 1980 se realizó un esfuerzo considerable por ampliar la red de centros públicos, se consideró inevitable preservar y, en cierta medida, consolidar la provisión privada existente a fin de garantizar una oferta suficiente de plazas escolares. Esta doble apuesta de la expansión de la oferta pública y de la regulación de la oferta privada es la que dará lugar a un sistema de provisión mixta caracterizado por una dualización de la red escolar (Bonafant, 2002; Olmedo, 2013).

Más allá de la necesidad de ampliar la oferta educativa, la apuesta por el régimen de conciertos también debe entenderse con relación a la evolución ideológica del PSOE, y especialmente a la renuncia a un proyecto de estatización del sistema educativo. Si bien esta opción se promovió en los círculos socialistas durante la década de 1970, a lo largo del período de 1976-1982 el partido abandonó progresivamente este horizonte, como ha documentado González Moreno (2021). Se apostó, en cambio, por un discurso de modernización y europeización del sistema educativo español, en virtud del cual la homologación del aparato educativo de la Iglesia con la red pública pasaba a ser un paso necesario para la construcción del estado del bienestar y dar cumplimiento a la universalización de la escolarización. La LODE representa el final de este viraje ideológico y del avance a posiciones más conciliadoras, a la vez que refleja una creciente preocupación por generar una política de consenso después de la experiencia con la LOECE. La figura del concierto ofrecía en este sentido la posibilidad de avanzar en el objetivo de la escolarización y modernización con la complicidad no solo de la Iglesia, sino también de las familias y de los docentes de una red de centros subvencionados considerablemente amplia.

De la LODE a la LOMLOE: desarrollos regulativos recientes

La estructura básica del sistema de conciertos español no se ha modificado de forma sustantiva desde la aprobación de la LODE en 1985. Ahora bien, como apunta Valiente (2009), esta ley no implicó el fin de las divergencias políticas en torno a la provisión privada, sino que el conflicto ha tendido a reemerger y perpetuarse alrededor de las cuestiones relativas a la interpretación e implementación del marco legislativo. Asimismo, algunos textos legales de aprobación reciente han modificado ciertos aspectos del régimen de conciertos. Estos intentos de modificar la legalidad vigente, a su vez, se han traducido en disputas políticas altamente polarizadas. Cabe destacar especialmente la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, impulsada por el PSOE, que introdujo cambios fundamentales en el proceso de asignación y admisión de estudiantes. Posteriormente, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013, promovida por el Partido Popular, introdujo también algunos cambios legislativos que establecían las condiciones para favorecer el aumento de los conciertos educativos, entre los que destaca la expansión de la duración de los conciertos, la implantación de criterios de demanda social a la hora de concertar escuelas, y la posibilidad de ceder suelo público para la construcción de centros concertados (Andrés-Candelas y Rogero-García, 2019). Sin embargo, esta ley nunca se aplicó plenamente.

Estas experiencias de reforma permiten identificar una serie de debates recurrentes ligados a la interpretación o a los intentos de modificación de la legalidad vigente. Entre ellos, destacan especialmente:

- **El papel de la «demanda social» como criterio de adjudicación de conciertos educativos.** Desde un punto de vista histórico y en la mayoría de las comunidades autónomas, los criterios de planificación educativa han tendido a prevalecer sobre otras consideraciones

en las decisiones sobre la concesión de conciertos. Sin embargo, el no reconocimiento de la demanda social como criterio en la adjudicación de conciertos ha generado importantes debates, siendo este uno de los puntos controvertidos durante la negociación de la LOE, y motivando la introducción de una nueva cláusula en el marco de la LOMCE, mediante la cual se requería cierta consideración de la demanda social en la planificación de la oferta escolar. Por otra parte, el Tribunal Supremo ha anulado varios de los intentos de algunas comunidades de introducir requisitos adicionales en la concesión de conciertos (Fernández Soria, 2008; Guardia Hernández, 2019).

- **La concertación de escuelas no mixtas.** Desde principios de la primera década de 2000, algunas comunidades autónomas han intentado poner fin a los conciertos con las escuelas no mixtas. Estas iniciativas han estado motivadas, en buena parte, por la indefinición de la LOE a este respecto. Sin embargo, estas decisiones se han recurrido en los tribunales, quedando finalmente suspendidas o revocadas al considerar que la educación separada por sexos no representa necesariamente una forma de discriminación (Guardia Hernández, 2019).
- **Mecanismos de admisión y asignación de estudiantes.** Según observa Galicia Mangas (2016), el margen de maniobra de los centros educativos concertados con respecto a los criterios de admisiones representa uno de los puntos más conflictivos en el debate sobre la autonomía de dichos centros. Estas tensiones se hicieron especialmente patentes en el proceso de negociación de la LOE, que algunos grupos vinculados a la patronal u organizaciones religiosas percibieron como un ataque a la libertad de enseñanza. Dichos grupos se mostraron particularmente críticos con medidas relativas a la zonificación o la reserva de plazas, que consideraban como un nivel de intervencionismo estatal indebido (Fernández Soria, 2008).

Más recientemente, la Ley Orgánica de Modificación de la LOE (LOMLOE) (Ley Orgánica 3/2020) ha introducido nuevos cambios en el sistema de concertos español, reabriendo algunos de estos debates. Esta ley, aprobada a finales del 2020, aborda múltiples aspectos de la gobernanza y organización del sistema educativo español, entre los que se encuentra la regulación de la provisión concertada. A este respecto, la LOMLOE, que fue impulsada por un gobierno del PSOE, aunque finalmente aprobada por un gobierno de coalición entre el partido socialista y Unidas Podemos, añade novedades relevantes en las siguientes dimensiones regulativas:

- **Entrada y salida de proveedores.** La LOMLOE establece modificaciones en los procedimientos de programación de la oferta educativa, incluyendo la eliminación de consideraciones relativas a la demanda social, y la incorporación de criterios orientados a garantizar una oferta pública suficiente. Asimismo, se elimina la posibilidad, introducida por la LOMCE, de ceder suelo público para la construcción de centros educativos privados concertados. Además, la nueva ley recoge el compromiso explícito de incrementar el número total de plazas en la red pública. En términos generales, estos cambios implican una mayor centralidad de los criterios de planificación educativa en la autorización de la oferta de plazas escolares, y apuntan a una cierta priorización de la red pública.
- **Financiación.** La LOMLOE apuesta por la gratuidad mediante la introducción de una regulación más precisa del cobro de cuotas en concepto de actividades complementarias. La ley detalla que aquellas actividades complementarias necesarias para el desarrollo curricular deberán diseñar, sin implicar, una forma de discriminación económica; y que el resto de las actividades complementarias no podrán programarse en la jornada escolar (en caso de tener carácter estable). La LOMLOE atribuye también nuevas responsabilidades a la administración educativa a la hora de garantizar la gratuidad de la educación. Se establece que las administraciones

autonómicas deberán supervisar el cumplimiento de los centros con la normativa de cuotas y el principio de gratuidad, y que dispondrán las medidas necesarias para evitar que la situación socioeconómica del alumnado impida su participación en las actividades complementarias y servicios escolares. Por último, la ley lleva a cabo algunas alusiones a un posible aumento de la financiación del sector concertado. No solo plantea de nuevo la creación de una comisión de estudio del módulo de concierto (como ya hacía la LOE), sino que propone que sus conclusiones se incorporen al plan de incremento del gasto público en educación.

- **Elección escolar y proceso de admisión.** La ley apuesta explícitamente por la reducción de la segregación escolar. A tal efecto se prevén medidas como la atribución de nuevas responsabilidades a las comisiones y órganos de garantías de admisión, que tendrán que velar por una distribución equilibrada del alumnado. Se añaden asimismo algunas precisiones sobre la reserva de plazas para el alumnado con necesidades educativas específicas. Si bien este ya era un instrumento previsto en la legislación anterior, la LOMLOE especifica que la reserva de plazas se puede mantener hasta el inicio del curso escolar, permitiendo de este modo una mejor gestión de la matrícula viva.

Aunque la LOMLOE aborda múltiples aspectos de la gobernanza y la organización del sistema educativo, los cambios introducidos que afectan a la regulación del sector concertado se han convertido en una de las cuestiones que ha generado mayor controversia. En concreto, la nueva ley suscitó fuertes críticas por parte de distintas patronales y asociaciones de familias del sector concertado, organizadas en la plataforma *Más plurales*. Como se recoge en su manifiesto fundacional y en los materiales que han publicado, esta plataforma ha criticado especialmente la eliminación del criterio de la demanda social y las medidas de distribución del alumnado orientadas a reducir la segregación escolar, y ha argumentado que la nueva ley representa un ataque a la libertad de elección y la

pluralidad del sistema educativo. Durante las semanas inmediatamente anteriores a la aprobación de la LOMLOE en el Congreso de los Diputados y durante su trámite por parte del Senado, esta plataforma organizó una campaña que consiguió un importante eco mediático. Las tensiones en torno a estos cambios regulativos han tendido a agudizarse en un contexto de cambio demográfico. De modo que la apuesta por la red pública en un contexto de caída de la natalidad y descenso demográfico ha tendido a generar tensiones entre algunos sectores de la educación concertada que considera que estos cambios ponen en riesgo la sostenibilidad y viabilidad financiera de muchos centros.

A las críticas por parte de las patronales y otras organizaciones de la escuela concertada hay que sumar también la resistencia de algunos de los principales partidos políticos de la oposición, con las fuerzas de la derecha presentando enmiendas a la totalidad. Desde estos sectores, se ha planteado la LOMLOE como una amenaza directa a la continuidad y sostenibilidad de la educación concertada. Así pues, cuestiones como la priorización de la red pública en la programación escolar y la eliminación de la demanda social han generado fuertes resistencias entre las fuerzas de la oposición, que perciben que se está relegando la educación concertada a un papel subsidiario. Se trata de resistencias que, aunque previsibles y en cierta forma inevitables, permiten anticipar dificultades en la aplicación de la nueva ley, especialmente dada la falta de concreción de esta respecto a la traducción normativa de algunos de sus planteamientos más ambiciosos, pero también a raíz del carácter descentralizado del sistema educativo español. La descentralización hace indispensable la colaboración y complicidad de los legisladores y ejecutivos de las distintas comunidades autónomas a la hora de implementar y llevar a la práctica cualquier intento estatal de la reforma educativa.

Más allá del marco estatal: la configuración del sistema de conciertos a nivel autonómico

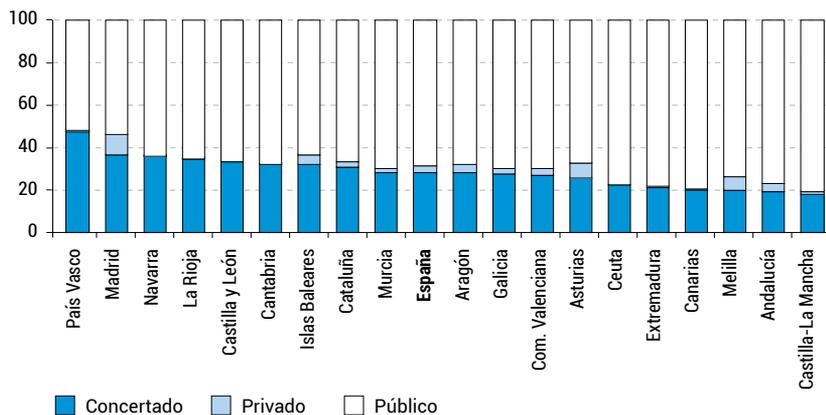
Si bien la legislación estatal vigente supone un marco normativo común, las distintas comunidades autónomas tienen la capacidad de establecer marcos regulativos diferenciados para la educación concertada. Cabe señalar que, a partir de la década de 1980 se inicia en España un proceso de descentralización que se traduce, entre otras cuestiones, en la transferencia de competencias educativas a las comunidades autónomas. Esta descentralización, junto con el margen interpretativo establecido por la Constitución en materia de financiación pública de la educación privada, ha dado lugar a la emergencia y consolidación de múltiples modelos de conciertos educativos específicos en cada comunidad autónoma y especialmente sensibles a las inclinaciones políticas de los distintos gobiernos autonómicos (Guardia Hernández, 2019). A esta diversidad se debe añadir que, mientras algunas comunidades se han limitado a establecer instrucciones de tipo procedimental con objeto de desarrollar decretos de conciertos de alcance estatal, otras comunidades han sido más proactivas a la hora de fijar un marco regulativo propio. Este ha sido especialmente el caso del País Vasco, Navarra y Cataluña (Villarroya, 2003).

Además, más allá del posible desarrollo de legislación propia, la práctica administrativa de las comunidades también presenta variaciones en la interpretación de la legislación de ámbito estatal. Esta heterogeneidad es especialmente visible en relación con los criterios de adjudicación de conciertos. Por lo que, mientras algunas comunidades han tendido a priorizar criterios de planificación educativa y a denegar las solicitudes de conciertos en contextos de oferta suficiente de plazas públicas, otras comunidades, como Madrid, País Vasco o Navarra, han sido históricamente más sensibles a la llamada demanda social (Guardia Hernández, 2019).

Como reflejo de esta heterogeneidad de políticas y prácticas de concertación, los gráficos 3 y 4 muestran como el peso relativo de la matrícula en centros concertados difiere de forma muy considerable entre comunidades autónomas. Se observa que, mientras que en algunas comunidades autónomas la provisión privada independiente (es decir, la no concertada) tiene un carácter residual o inexistente (sería el caso de Cantabria, La Rioja, Navarra o Extremadura, donde este sector no alcanza a representar el 0,5% de la matrícula en educación primaria), en otras comunidades este sector tiene un peso significativo. Un caso extremo sería el de la Comunidad de Madrid, donde esta cifra alcanza un valor del 9,3% en la educación primaria y del 10,3% en la educación secundaria. A una distancia considerable encontramos los casos de la Comunidad Valenciana o de las Islas Baleares, con porcentajes superiores al 5% tanto en educación primaria como en secundaria, frente a una media española del 3,9% y del 4%, respectivamente. Esto se traduce también en un peso muy desigual en la educación concertada. Mientras que en algunas comunidades el porcentaje de alumnado matriculado en el sector concertado no supera el 20%, en otras comunidades este sector matricula a más de un tercio del alumnado, tanto en primaria como en secundaria. Este sería por ejemplo el caso de Madrid o Navarra, donde este sector representa a más de un tercio de la matrícula, o del País Vasco, donde este sector escolariza aproximadamente a la mitad del alumnado.

GRÁFICO 3

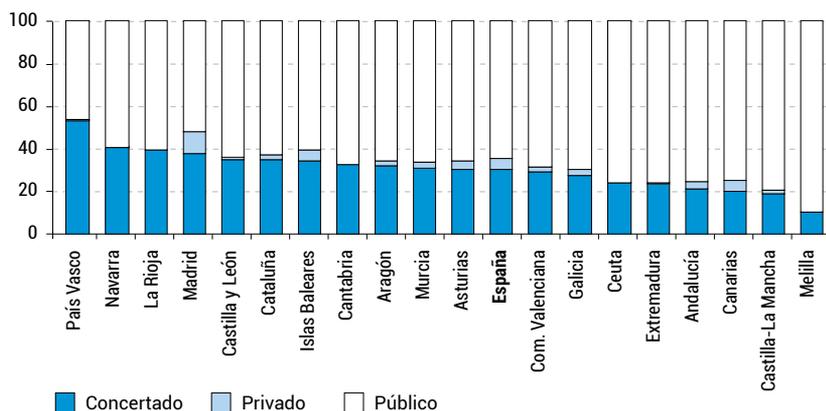
Porcentaje de matrícula según el sector de la escolarización, educación primaria, curso 2018-2019



Fuente: elaboración propia a partir de *Las cifras de la educación en España* (Ministerio de Educación, 2021).

GRÁFICO 4

Porcentaje de matrícula según el sector de la escolarización, educación secundaria obligatoria, curso 2018-2019

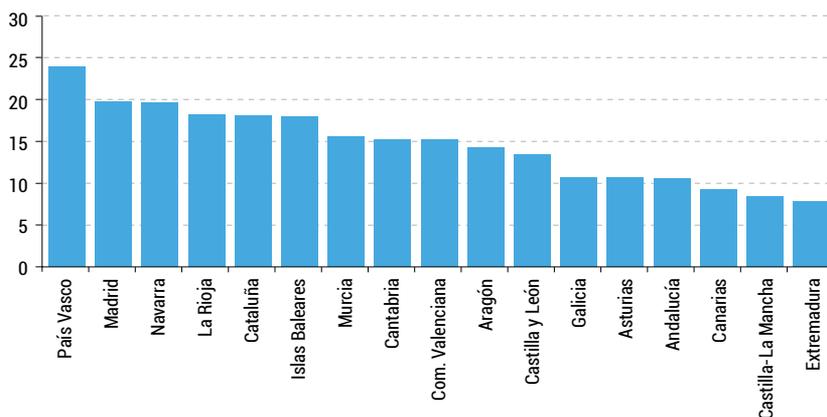


Fuente: elaboración propia a partir de *Las cifras de la educación en España* (Ministerio de Educación, 2021).

La diversidad en el peso de la educación concertada en las distintas comunidades autónomas también se pone de manifiesto en el volumen desigual de gasto educativo destinado a los conciertos (véase Gráfico 5). Por ejemplo, de acuerdo con los últimos datos disponibles, el porcentaje de gasto educativo destinado a centros concertados oscilaba entre un 25,1% en el País Vasco y un 8% en Extremadura. Entre las comunidades autónomas que menos recursos públicos destinan a la educación concertada encontramos Asturias, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha o Extremadura con cifras cercanas o inferiores al 10%, por debajo de la media española (situada en un 14,6%). En el otro extremo del continuo encontramos los casos de País Vasco, Madrid, Navarra o La Rioja, todas ellos con porcentajes superiores al 18%.

GRÁFICO 5

Porcentaje de gasto en conciertos y subvenciones en la educación privada sobre el total de gasto en educación no universitaria, curso 2018-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de *Las cifras de la educación en España* (Ministerio de Educación, 2021).

Finalmente, la diversidad de marcos regulativos también se ve reflejada en la cuantía de las aportaciones familiares. Como se apuntaba anteriormente, estas están sujetas a una serie de regulaciones de nivel

estatal orientadas a garantizar su carácter voluntario, transparente y no lucrativo. Sin embargo, distintos estudios han documentado prácticas irregulares en relación con el cobro de cuotas, incluyendo la omisión del carácter voluntario de las actividades complementarias o de las aportaciones a fundaciones (Valiente, 2008; Villarroya, 2003; *Síndic de Greuges*, 2016a, 2016b). Así lo evidencia el hecho de que, como muestra la Tabla 9, el gasto educativo en estudios reglados de los hogares difiere mucho en función de la titularidad. En la educación primaria, por ejemplo, el gasto de las familias en el sector concertado llega a triplicar la cifra para el sector público.

TABLA 9

Gasto medio por alumno en estudios reglados según el nivel educativo y el sector de escolarización (euros). Curso 2019-2020

| | EDUCACIÓN INFANTIL | EDUCACIÓN PRIMARIA | EDUCACIÓN SECUNDARIA |
|--------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Pública | 458 | 435 | 336 |
| Concertada | 1.352 | 1.367 | 1.078 |
| Privada | 2.692 | 3.644 | 4.931 |
| Total | 936 | 797 | 778 |

Fuente: Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación (INE)

A pesar de su carácter estructural, las prácticas irregulares de cobro de cuotas no han sido abordadas sistemáticamente por la investigación educativa, de forma que, a fecha de hoy no es posible determinar con exactitud la dimensión real de este fenómeno. Sin embargo, la evidencia sugiere que la prevalencia de estas prácticas difiere considerablemente entre comunidades autónomas. Así lo muestran los estudios de precios elaborados durante los últimos años por la Confederación Española de Asociaciones de padres y madres del alumnado (CEAPA) y la Asociación de Colegios Privados e Independientes (CICAE) a partir de una muestra representativa de centros. Si bien los estudios se centran en una selección

de comunidades autónomas, se trata de datos que ponen de manifiesto una gran heterogeneidad de prácticas. La última edición de este estudio muestra que la cuota promedio de las escuelas concertadas varía muy considerablemente entre las comunidades autónomas estudiadas,³ situándose en menos de 40 euros en el caso de Aragón y Galicia, y alcanzando los 180 euros en Cataluña. Igualmente, se detectan diferencias importantes en las cuotas máximas. Esta cifra se sitúa en los 923 euros en el caso de Catalunya, pero no llega a alcanzar los 150 euros en los casos de Galicia, Andalucía o Aragón. El mismo estudio identifica una gran variabilidad en lo que respecta a la transparencia sobre la voluntariedad de las cuotas. Mientras que en Cataluña y en País Vasco más del 90% de los centros analizados plantea las cuotas como obligatorias, no sucede lo mismo en Andalucía y Aragón, pues habitualmente se presentan como voluntarias (CICAE/CEAPA, 2022). Esta variabilidad, a su vez, apunta a diferencias sustanciales en la interpretación de la normativa vigente y en la práctica administrativa derivada. Por lo que la diversidad de cuotas máximas y mínimas y los distintos grados de obligatoriedad sugieren una mayor permisividad por parte de las administraciones en esta materia.

Finalmente, es posible también identificar un cierto grado de heterogeneidad en materia de políticas de elección escolar y de admisión de alumnos, tanto entre las comunidades autónomas como dentro de ellas. En términos generales, prevalece un sistema de elección controlada en el que las familias expresan sus preferencias mediante un listado ordenado de centros que presentan un orden de prioridad; basándose en estas solicitudes, la administración educativa asigna a los alumnos a un centro educativo, aplicando una serie de criterios de priorización en caso de sobredemanda. Si bien el listado básico de criterios para la asignación de plazas viene fijado por la legislación estatal, el peso exacto otorgado a cada criterio, así como los criterios complementarios, muestran variaciones por comunidades autónomas (Vega-Mayo y Mariel, 2018). Finalmen-

.....
3. Estas incluyen Andalucía, Aragón, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia y el País Vasco.

te, también es importante tener en cuenta que, a pesar de que la legislación vigente requiere que los procesos de asignación y admisión atiendan a la distribución equilibrada del alumnado, existe un amplio margen de maniobra a la hora de diseñar los mecanismos necesarios para dar cumplimiento a este principio. Por tanto, se puede esperar que la presencia y uso dado a estos mecanismos exponga variaciones considerables. Esta variabilidad, a su vez, se traduce en una capacidad y/o voluntad desigual de controlar, corregir y sancionar prácticas de selección del alumnado.⁴

Como se apuntaba en el tercer capítulo, tanto las prácticas irregulares de cobro de cuotas como la regulación de los procesos de elección escolar y admisión del alumnado son dos factores clave de las dinámicas de segregación escolar y de estratificación social entre centros públicos y concertados. La permisividad con prácticas selectivas o de cobro irregular de cuotas supone un obstáculo a una distribución más equilibrada del alumnado entre centros públicos y concertados. En este sentido, no resulta casual que la magnitud del fenómeno de la estratificación social según titularidad difiera sustantivamente por comunidades autónomas (véase el recuadro «La estratificación social entre centros públicos y concertados y el reto de la equidad»). Sin embargo, no puede fijarse una relación mecánica entre la práctica regulativa y la prevalencia de esta problemática, sino que esta tiene un carácter multicausal en la que intervienen variables tan dispares como el peso y distribución de los centros concertados sobre el territorio o la orientación y naturaleza de los proveedores privados.

.....

4. Si bien las prácticas de selección del alumnado no se dan de forma exclusiva en el sector concertado, los centros de titularidad pública presentan una serie de características que facilitan los procesos selectivos. La autonomía curricular ofrecida por la noción de ideario propio, así como la naturalización de las prácticas de cobro de cuotas documentadas en algunos contextos, pueden actuar como límites de entrada y dificultar el acceso de determinados grupos sociales. Además, cabe tener en cuenta que, históricamente, diversos representantes de la educación concertada se han mostrado reacios o abiertamente contrarios a la intervención estatal en materia de admisión de alumnado, reclamando una mayor autonomía en estas cuestiones (Galicia Mangas, 2016; Fernández Soria, 2008).

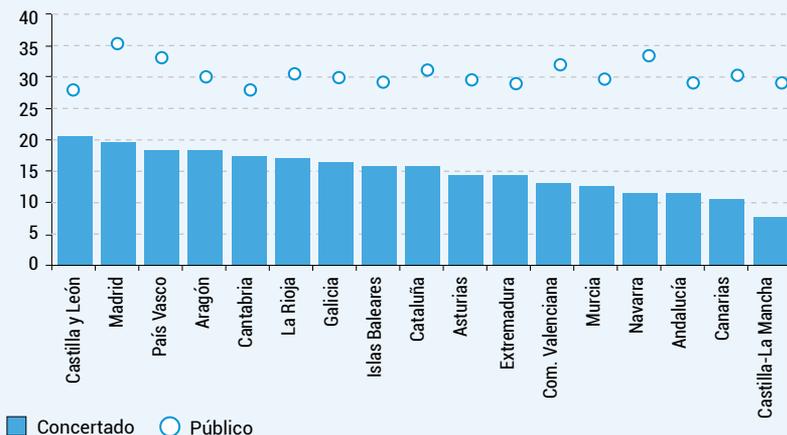
La estratificación social entre centros públicos y concertados y el reto de la equidad

Pese a que la evidencia para España es relativamente escasa, diferentes estudios han mostrado la existencia de importantes diferencias en el perfil socioeconómico del alumnado matriculado en centros públicos y concertados (Murillo *et al.*, 2018; Mancebón Torrubia y Pérez Ximénez de Embún, 2007, 2010; Valiente, 2008). Los datos más actuales, provenientes de la edición de 2018 de la evaluación PISA, corroboran esta tendencia. Estos datos muestran como, de media, los centros públicos escolarizan un porcentaje de alumnado de bajo nivel socioeconómico 2,2 veces superior en los centros concertados, y 1,6 veces más alumnos de origen inmigrante. Se observa también que esta es una tendencia transversal: los datos muestran que los centros públicos escolarizan un mayor porcentaje de alumnado socialmente desfavorecido que los de titularidad concertada en todas las comunidades autónomas. Sin embargo, estas diferencias varían de manera significativa entre comunidades, como evidencia el Gráfico 6. La estratificación entre centros públicos y privados respecto a la matrícula del alumnado de bajo nivel socioeconómico es especialmente significativa en comunidades como Castilla-La Mancha, Navarra o Canarias. En cambio, en Castilla y León, Aragón o Cantabria estas diferencias son ligeramente más reducidas.

En el Gráfico 7, se observa una situación similar en relación con la matrícula de estudiantes de origen inmigrante (primera y segunda generación) en centros públicos y concertados. Sin embargo, cabe destacar que las diferencias son, en términos generales, menos acusadas que en el caso del alumnado de nivel socioeconómico bajo. Incluso, en comunidades como Cantabria, Galicia o Asturias, ambos sectores de escolarización matriculan porcentajes similares de alumnado de origen inmigrante. En términos relativos, las diferencias más notables se observan en comunidades como Andalucía, Castilla-La Mancha, Navarra o Islas Baleares.

GRÁFICO 6

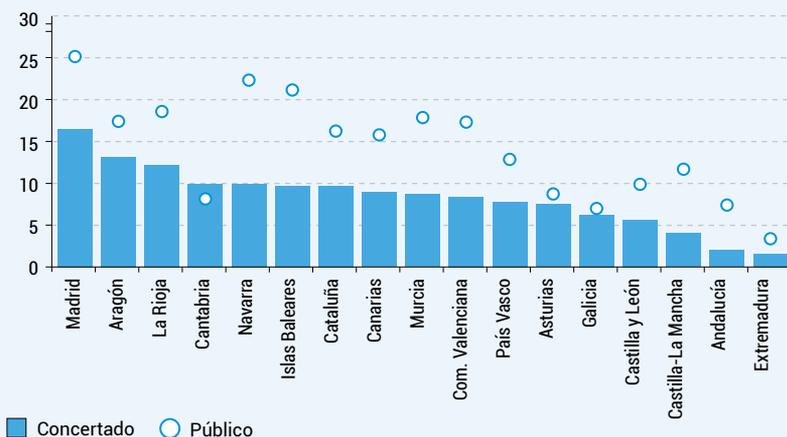
Porcentaje de alumnado de nivel socioeconómico bajo según el sector de escolarización. 2018



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos PISA 2018.

GRÁFICO 7

Porcentaje de alumnado de origen inmigrante según el sector de la escolarización. 2018



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos PISA 2018.

Las cifras presentadas en el Recuadro «La estratificación social entre centros públicos y concertados y el reto de la equidad» evidencian que, a pesar de la gran heterogeneidad del sector concertado, esta modalidad educativa contribuye de forma directa a la generación de desigualdades educativas, especialmente en términos de segregación escolar. En respuesta a estas tendencias, a lo largo de los últimos años, algunas comunidades autónomas han impulsado iniciativas regulativas orientadas precisamente a incrementar la corresponsabilización del sector concertado en la escolarización del alumnado socialmente desfavorecido, así como a hacer efectiva la gratuidad de la educación y garantizar una plena homologación entre el sector público y concertado. Entre estas iniciativas a nivel autonómico encontramos el caso del nuevo Reglamento de Conciertos Educativos en la Comunidad Valenciana aprobado en 2017, o el Decreto de Admisiones recientemente adoptado en Cataluña, así como iniciativas de naturaleza más incipiente como el Proyecto de Reforma de la Ley de Educación vasca. Las particularidades de estos procesos de cambio regulativo quedan fuera del alcance de este informe y, de hecho, su efectividad y viabilidad política son una cuestión abierta por el momento. En cualquier caso, se trata de iniciativas que evidencian que, en última instancia, la regulación de la educación concertada depende básicamente de la práctica administrativa y normativa que se lleva a cabo a nivel autonómico.

Conclusiones

Sistemas de provisión mixta: orígenes diferenciados, tendencias compartidas

Los sistemas de provisión educativa mixta son muy heterogéneos tanto en lo que respecta a sus orígenes como a sus marcos regulativos. Una de las principales contribuciones de este estudio consiste, precisamente, en la identificación de cuatro modelos regulativos de la provisión mixta en función del principal objetivo político por el que se instauraron. Son los siguientes:

1. **Libertad de instrucción.** Este primer modelo está conformado por los sistemas educativos en los que la financiación pública tiene como finalidad primordial garantizar la libertad de los proveedores privados para establecer su propia oferta educativa. El subsidio público se concibe como un mecanismo para garantizar una cierta continuidad o viabilidad de la provisión educativa privada, pero sin una voluntad política de equipararla a la oferta pública. En el marco de este modelo, la regulación de la escuela privada subvencionada es, en gran medida, independiente a la del sector público. Esto suele traducirse en un menor grado de financiación y apoyo estatal al sector privado subvencionado, a cambio de conferirle mayor autonomía en ámbitos como la admisión de estudiantes, la pedagogía,

los contenidos educativos, la gestión organizativa o la gestión del profesorado. Los países que se pueden considerar más representativos de este modelo son Australia, Francia y Dinamarca.

2. **Equivalencia.** Este modelo agrupa aquellos sistemas educativos en los que la financiación pública tiene como objetivo formalizar una cierta equivalencia entre el sector público y el privado subvencionado. En coherencia con tal objetivo, este modelo establece la equiparación en la financiación de escuelas públicas y privadas, a cambio de reducir la autonomía de los proveedores privados en distintos ámbitos. Por consiguiente, en muchos ámbitos la red privada subvencionada está regulada de forma similar a la red pública. En consecuencia, la autonomía de las escuelas privadas subvencionadas en la admisión de alumnos o el desarrollo curricular suele ser menor que en otros modelos. Los países donde predomina este modelo son Bélgica, España, Países Bajos e Irlanda.
3. **Aproximación de mercado.** En este caso, el sistema de financiación pública de escuelas privadas forma parte de un conjunto de reformas educativas promercado más amplias que empiezan a desarrollarse con la emergencia del neoliberalismo en la década de los ochenta. La financiación pública de las escuelas privadas se establece para incentivar activamente la participación del sector privado en la provisión educativa, incrementar la capacidad de elección de las familias y fomentar la competencia entre las escuelas. Para que la competencia se dé en igualdad de condiciones, la financiación de la red pública y la privada tiende a ser equivalente, como también lo es el grado de autonomía que se concede a los centros educativos. Chile y Suecia representan dos casos paradigmáticos de este modelo.
4. **Autonomía.** El último modelo identificado incluye aquellos sistemas educativos en los que el objetivo principal es el de fomentar la creación de centros educativos con un elevado grado de autonomía pedagógica, curricular y de gestión. La asunción de partida de

las reformas que han dado lugar a este modelo es que una serie de dinámicas intrínsecas al sector público dificultan el ejercicio de la autonomía escolar, lo cual representa un freno a la mejora de la calidad y a la innovación educativa. De esta asunción deriva la necesidad de favorecer la creación de centros educativos gestionados por entidades privadas, pero con el apoyo financiero de los poderes públicos. El marco regulativo de este modelo ha tendido hacia la equiparación de la financiación entre centros públicos y privados. Si bien las escuelas privadas subvencionadas cuentan con grados de autonomía más altos, se les aplican mecanismos de rendición de cuentas especialmente exigentes. Se trata de un modelo que predomina en la gran mayoría de los estados de EE. UU., con las denominadas escuelas *charter*, y en Inglaterra con las Academias.

En el estudio hemos identificado los sistemas educativos más representativos de cada modelo (véase la Tabla 2 en el segundo capítulo). Ahora bien, cabe tener en cuenta que la correspondencia entre modelos y sistemas educativos no es total y que, en realidad, los modelos tienden más bien a una cierta hibridación. En muchos de los casos analizados, los modelos de provisión mixta frecuentemente se configuran a partir de consensos políticos precarios, por lo que su regulación se halla en revisión permanente y es sensible a la coyuntura política de cada momento. Además, cabe señalar que los objetivos políticos a los que obedece el sistema de subvenciones públicas en el sector privado pueden variar con el transcurso del tiempo, pero también que en un mismo sistema de provisión mixta pueden convivir diferentes objetivos y principios.

Encontramos ejemplos de apoyo bipartidista a los sistemas de provisión mixta en el contexto de EE. UU. con el impulso de las escuelas *charter*, y en Suecia con la reforma que daría cobertura al sistema del cheque escolar. En ambos casos, tanto el partido mayoritario de derechas como el de izquierdas apoyaron la reforma, pero lo hicieron por diferentes motivos. Mientras desde la derecha se vio en estas reformas la oportunidad de introducir dinámicas de mercado y competencia en el sistema educativo,

desde la izquierda se impulsaron estas reformas con la intención de promover la diversificación, la innovación y la desburocratización del sistema educativo.

Aunque algunos sistemas de provisión mixta cuentan con una larga trayectoria histórica, la expansión de estos sistemas es indisociable de la ascendencia de la doctrina neoliberal durante la década de 1980, y del clima ideológico y económico gestado en la década de 1990, tras la caída del muro de Berlín y en plena recesión mundial. Esta suma de factores generó un ambiente propicio para experimentar con reformas educativas promercado y establecer alianzas con el sector privado en todo tipo de ámbitos, incluido el educativo. En ese contexto, los partidos laboristas y socialdemócratas de muchos países estaban más abiertos que en épocas anteriores a experimentar este tipo de fórmulas. Entre otros motivos, esta apertura respondía a la constatación de que las preferencias educativas de su electorado estaban cambiando rápidamente y entre ellas se incluía una educación más diversificada y con más oportunidades de elección.

La problematización de los sistemas de provisión mixta

A pesar de su heterogeneidad, los sistemas educativos de provisión mixta afrontan retos comunes. A lo largo de esta investigación hemos identificado una serie de desafíos transversales, comunes en la mayoría de los sistemas educativos analizados. La equidad educativa es uno de los aspectos más problemáticos en el marco de los sistemas de provisión mixta, con independencia del modelo regulativo al que estos se adscriben. En repetidas ocasiones, la comparativa internacional ha puesto de manifiesto que las políticas de provisión mixta tienden a reforzar dinámicas de segregación escolar y estratificación social entre centros educativos, y a ampliar, por tanto, las desigualdades educativas. Asimismo, la investigación llevada a cabo en muchos de los países analizados ha vinculado

claramente el nivel de segregación escolar, el grado de provisión privada subvencionada y la libertad de elección de centro de las familias. El creciente volumen de evidencia al respecto ha dado lugar, en muchos casos, a que emergiera un debate público sobre el fenómeno de la segregación escolar, que ha catalizado diferentes procesos de reforma.

A menudo, los debates en torno a la segregación se unen a una preocupación creciente en torno a las prácticas selectivas y discriminatorias llevadas a cabo por una parte de los centros privados subvencionados. La investigación realizada en los últimos años en varios países ha puesto sobre la mesa no solo la prevalencia de estas prácticas, sino también la dificultad de evitar sus manifestaciones más sutiles, incluso en países en los que están formalmente prohibidas. La evidencia generada por esta investigación ha favorecido, en algunos contextos, la generación de un cierto consenso en torno al carácter problemático de la autonomía escolar en los procesos de admisión del alumnado. Este ha sido por ejemplo el caso de Chile, donde las prácticas selectivas se han convertido en una cuestión clave en el debate sobre la centralidad de la provisión privada subvencionada; o de Inglaterra, donde el grado de autonomía de los centros educativos en materia de admisiones ha representado un objeto de debate recurrente a lo largo de las últimas décadas.

Aunque la segregación escolar y las prácticas selectivas figuran entre los factores centrales a la hora de explicar los potenciales efectos negativos de los sistemas de provisión mixta en términos de equidad, no son los únicos. Cuestiones como la orientación religiosa de las escuelas privadas subvencionadas se han revelado como problemáticas desde el punto de vista de la equidad. En contextos de creciente diversidad religiosa y cultural, el predominio de los proveedores religiosos vinculados a unas pocas confesiones resulta cada vez más difícil de reconciliar con los principios de la cohesión social y un trato igualitario que las administraciones públicas deberían conceder a todos sus ciudadanos. Por un lado, la orientación religiosa de los centros educativos se puede traducir en dinámicas discriminatorias con respecto a los estudiantes de determinadas

confesiones. Estas dinámicas se han documentado en aquellos contextos en los que los centros privados subvencionados gozan de cierta discrecionalidad en la selección del alumnado, como sería el caso de Irlanda o de las escuelas de carácter religioso en Inglaterra. Por otra parte, los intentos de acceder al sistema de subsidios públicos por parte de las escuelas privadas vinculadas a minorías religiosas o confesiones no tradicionales en el país son a menudo motivo de fuertes controversias y evidencian el carácter problemático del trato preferencial que han recibido históricamente algunos grupos religiosos. Este ha sido, por ejemplo, el caso de los Países Bajos y Dinamarca a raíz de la reciente emergencia de escuelas islámicas.

Por último, la gestión de escuelas privadas subvencionadas por parte de entidades con ánimo de lucro está cada vez más en el punto de mira. Este ha sido un motivo de controversia recurrente en los pocos contextos en los que se permite que proveedores con fines lucrativos reciban subsidios públicos, como son Suecia y, hasta hace poco, Chile. Varios grupos consideran como intrínsecamente problemático, desde el punto de vista ético, e incompatible con una concepción de la educación como bien público, la posibilidad de que las organizaciones privadas puedan generar beneficios a partir de fondos públicos que reciben para la provisión de un servicio básico.

En muchos de los países analizados, la evidencia acumulada en torno a las tensiones que generan los sistemas de provisión mixta en materia de equidad ha desencadenado procesos de reforma. La investigación académica ha sido clave a la hora de promover debates educativos sobre los efectos de los sistemas de provisión mixta, pero no siempre ha trascendido más allá de la esfera especializada, al menos de forma inmediata. Se trata, por lo general, de procesos lentos y parcialmente dependientes del clima político, del establecimiento de alianzas entre expertos y *stakeholders*, y de la receptividad del aparato administrativo. Sin embargo, en algunos casos, eventos como la publicación del informe PISA han contribuido a acelerar los procesos de problematización del sistema de

provisión mixta y a colocarlo en la agenda de la política educativa. Estos episodios han facilitado también la generación de consensos políticos acerca de la necesidad de reformar el sistema.

Las reformas de los sistemas de provisión mixta

Los procesos de reforma identificados en este estudio están orientados a atenuar algunos de los aspectos más problemáticos de los sistemas de provisión mixta en materia de equidad, o a responder a los debates públicos surgidos en torno a este sistema de provisión. Si bien las reformas adoptadas son muy heterogéneas en sus formas, se observa una tendencia general a la equiparación de los marcos regulativos de los sectores público y privado subvencionado. A menudo, esta homogeneización se traduce en una mayor intervención pública y en la pérdida de autonomía por parte de las escuelas privadas subvencionadas en algunos ámbitos. Con ello se pretende desactivar determinados comportamientos oportunistas y favorecer que todos los centros que reciben fondos públicos trabajen al servicio de una agenda educativa común. Específicamente, los esfuerzos de reforma de los sistemas de provisión mixta se han centrado en tres ámbitos principales: la entrada de proveedores privados en el sistema de financiación pública, la financiación de los centros educativos, y los procesos de admisión y elección escolar.

- a) **Entrada de proveedores:** En cuanto a este primer ámbito de reforma, se promueve un protagonismo creciente de los criterios de planificación educativa que tienen más en cuenta la oferta de plazas escolares o la diversidad de la oferta existente. El uso de criterios de planificación educativa no implica, por lo general, la supresión de los criterios de demanda social. Así, la demostración de que se cuenta con una demanda mínima sigue siendo una condición indispensable para la adjudicación de financiación pública a los centros privados. Sin embargo, esta demanda mínima opera cada vez

más como un criterio necesario, pero no suficiente. La financiación pública se supedita sobre todo a la satisfacción de las necesidades o prioridades identificadas en los ejercicios de planificación educativa. La incorporación de estos criterios garantiza a las autoridades educativas una mayor influencia en la configuración de la oferta educativa privada subvencionada y, por consiguiente, permite que esta se alinee con unos objetivos generales definidos para el conjunto del sistema educativo. Al mismo tiempo, el uso de criterios de planificación educativa garantiza una mayor eficiencia y sostenibilidad del sistema y de los recursos públicos, evitando un aumento innecesario de la oferta educativa, al tiempo que se previenen posibles fallos de mercado derivados de una dependencia excesiva de la provisión privada. Además, el hecho de dotar a la administración educativa de un mayor protagonismo en la configuración de la oferta educativa representa un importante paso adelante en clave de equidad. En contextos caracterizados por una distribución desigual del alumnado, esta capacidad de planificar resulta básica a la hora de evitar desequilibrios entre la oferta y la demanda que a menudo propician o agudizan dinámicas de segregación.

Cabe decir que la introducción de criterios de planificación educativa puede traducirse en un amplio abanico de requisitos para la autorización de proveedores. Por un lado, encontramos criterios de orden cuantitativo, referentes al número y distribución de plazas escolares disponibles en un determinado territorio. Por el otro, el objetivo de evitar un crecimiento innecesario de la oferta educativa ha dado lugar a la adopción de criterios más estrictos de estimación de la demanda social, de modo que estos puedan aplicarse con una lógica más discriminadora. Se trata de criterios que, en algunos países, se combinan con consideraciones de naturaleza más cualitativa, referentes normalmente al carácter distintivo de la escuela. Es decir, la adjudicación de fondos públicos a centros privados a menudo contempla que estas escuelas contribuyan a la diversidad de la oferta educativa.

- b) **Financiación:** En las últimas décadas, muchos países han experimentado con nuevas fórmulas de asignación de fondos públicos como estrategia para corregir algunos de los principales problemas de equidad asociados a los sistemas de provisión mixta. Dentro de esta categoría destacan especialmente las medidas de fomento de la gratuidad, a menudo vinculadas a reformas de equiparación de la financiación pública entre el sector público y el privado subvencionado. Este tipo de reformas tiene como objetivo incidir sobre los procesos de elección de centro, eliminando uno de los principales límites de acceso al sector privado subvencionado como es el coste de la escolarización, que fomenta la segregación escolar por razones socioeconómicas. Se trata de cambios regulativos que han tenido especial relevancia en los sistemas de provisión mixta agrupados dentro del modelo de mercado en los que, originalmente, la financiación del sector privado subvencionado dependía en parte de las aportaciones familiares. A menudo, estas reformas avanzan en paralelo a un proceso más amplio de equiparación entre el sector público y el privado subvencionado, no solo en materia de financiación, sino también en otros ámbitos regulativos.

Otra línea de reforma con la que ha experimentado un creciente número de países en este ámbito son las políticas de financiación ajustada a las necesidades. Varios de los sistemas de provisión mixta analizados han incorporado algún mecanismo de asignación de recursos que tiene en cuenta las características socioeconómicas y/o educativas del alumnado atendido por el centro educativo. En los países en los que se han aplicado, estas medidas suelen perseguir un doble objetivo. Por un lado, se busca compensar o contrarrestar los efectos de la distribución desigual del alumnado, dotando de recursos suplementarios a los centros donde se concentra el alumnado socialmente más desfavorecido, independientemente de su titularidad. Por el otro, se intenta prevenir o desactivar parcialmente estos desequilibrios en la distribución del alumnado, partiendo de la asunción de que la extradotación de recursos para

la atención al alumnado socialmente desfavorecido puede conllevar que este sea más atractivo a ojos de los centros educativos. Se espera incidir así en los procesos de admisión de alumnos y alterar (aunque sea parcialmente) los incentivos que operan detrás de las prácticas selectivas.

En algunos casos, estos criterios se integran en el mecanismo principal de asignación de recursos del sistema educativo y, por consiguiente, se aplican sobre la totalidad de las escuelas. Sin embargo, habitualmente estas medidas tienen un carácter menos estructural y toman la forma de dotaciones extraordinarias, moduladas en función del número de alumnos en situación de desventaja atendidos por cada centro. Los criterios a partir de los cuales se distribuyen estos recursos adicionales también presentan una considerable heterogeneidad, si bien en los últimos años se observa una creciente sofisticación de los sistemas de indicadores en los que se fundamentan estos programas.

- c) **Elección escolar y admisión del alumnado.** En este ámbito se observa una tendencia general a implementar mecanismos que permitan una distribución más equilibrada del alumnado con el fin de atenuar los niveles de segregación escolar y la estratificación social entre centros públicos y privados subvencionados. Ante la constatación de que la distribución desigual del alumnado se explica en buena parte por las prácticas selectivas llevadas a cabo por los propios centros educativos, junto con las dinámicas de autoexclusión por parte de las familias socialmente desfavorecidas, la tendencia general ha sido reducir al mínimo el margen de autonomía de los centros educativos en materia de admisión de alumnos, así como armonizar los procesos de elección y asignación de centro entre la red pública y privada subvencionada. A menudo, estos esfuerzos se han traducido en la adopción (o la mejora) de sistemas de elección controlada orientados a compatibilizar un cierto margen de libertad de elección con una distribución equilibrada del alumnado.

Las reformas de los sistemas de elección escolar y admisión del alumnado se han materializado en diversas opciones políticas. En algunos casos, se recurre a medidas orientadas a centralizar el proceso en el que se expresan las preferencias y se asignan las plazas, con las que se pretende minimizar la interacción directa entre los centros y las familias. Estas medidas tienen como objetivo desactivar procesos de autoexclusión, además de impedir el uso de prácticas selectivas (encubiertas) por parte de los centros educativos.

Asimismo, en muchos sistemas de provisión mixta, se ha optado por adoptar criterios de priorización comunes y orientados a favorecer una mayor implicación de los centros privados subvencionados en la escolarización del alumnado socialmente desfavorecido. Por último, incluso en aquellos sistemas en los que no se ha seguido un único baremo de criterios de priorización, y en los que las escuelas conservan un cierto margen de maniobra en la admisión de estudiantes, se documentan cambios regulativos con el objetivo de reducir la discrecionalidad de los centros educativos.

Retos políticos de las reformas

Aunque muchas de las reformas descritas en la sección anterior apuntan hacia una dirección similar de refuerzo de la equidad, los procesos de reforma no se han considerado homogéneos ni en su forma ni en su intensidad. De manera que se documentan tanto medidas con una lógica preventiva, orientadas a desactivar las dinámicas en la raíz de los problemas de equidad, como intervenciones con una lógica compensatoria que tratan de corregir sus efectos más perniciosos. Asimismo, mientras en algunos casos los cambios regulativos documentados son el resultado de procesos incrementales (es decir, de la acumulación de cambios de alcance limitado, a menudo precedidos de la experimentación con medidas de carácter voluntario), en otros encontramos reformas de carácter estructural que implican un proceso de modificación más rápido y abrupto.

Las dificultades en el diseño, negociación e implementación de estas reformas se han documentado ampliamente. Sobre todo en los países donde la reforma regulativa implica una forma de ruptura con los objetivos originales del sistema de provisión mixta, se observan episodios de resistencia que pueden no solo obstaculizar la negociación política de la reforma, sino también complicar su implementación. Este ha sido, por ejemplo, el caso de Chile, donde la oposición por parte de proveedores privados y de familias de las escuelas privadas subvencionadas dificultó notablemente el proceso de tramitación de la Ley de Inclusión a la vez que ha forzado su aplicación gradual. Sin embargo, este tipo de resistencias no son fenómenos exclusivos de los procesos de cambio más sustantivos. Incluso en contextos en los que la reforma regulativa está simplemente orientada a dar cumplimiento a los objetivos formalmente perseguidos por el sistema o al marco normativo vigente, los cambios propuestos pueden suscitar fuertes críticas o hasta la oposición por parte de los grupos sociales que pueden ver amenazada su situación privilegiada. Este ha sido especialmente el caso de las reformas que implican un cambio regulativo en los procesos de elección de centro o una reducción importante de la autonomía de los centros educativos privados subvencionados, como ejemplifica la reforma del sistema de admisión recientemente impulsada por la comunidad francófona de Bélgica.

Se puede concluir, por consiguiente, que cualquier propuesta de reforma implica un proceso de debate político y no puramente técnico dado que requiere revisitar, modificar o promover alguna forma de consenso respecto al papel de la provisión privada subvencionada, y comporta un cambio en los derechos y obligaciones de muchos de los actores implicados. En este sentido se observa una cierta «paradoja», ya que en los contextos en los que la provisión privada genera más polarización y, en consecuencia, más oposición, los procesos de reforma resultan más complejos y originan consensos más frágiles. Esto, a su vez, crea un cierto riesgo de inmovilismo regulativo y de perpetuación de aquellos problemas que provocan mayor insatisfacción con el sistema de provisión mixta.

Implicaciones para el contexto español

Las reformas exploradas a lo largo del estudio han incidido en diferentes ámbitos de la política educativa, y se han llevado a cabo en distintos países y regiones de forma asincrónica. No obstante, cuando se analizan desde una perspectiva comparada y en su globalidad, permiten identificar una tendencia internacional hacia una regulación del sector privado subvencionado con la que se busca incrementar la equidad del sistema o, por lo menos, compensar las desigualdades generadas por el sistema de provisión mixta. Sin embargo, en el caso de España, existe todavía un destacado margen de mejora en la regulación del sector concertado en clave de equidad.

En el contexto español, el modelo de educación concertada se ha basado en un consenso político y social precario, y en acuerdos más tácitos que explícitos. De hecho, la dirección del modelo se define a nivel autonómico. Si bien en algunos casos la política educativa autonómica ha optado por profundizar ciertas dinámicas de mercado (Comunidad de Madrid), en otros se ha apostado recientemente por reforzar el modelo de equivalencia, después de décadas de una regulación muy laxa del sector concertado y de permisividad en la aplicación de la misma (Cataluña, País Vasco o Comunidad Valenciana).

El actual contexto de caída demográfica abre oportunidades para debatir y replantear el sistema de educación concertada en diferentes comunidades autónomas, y favorecer así que el sistema educativo alcance unos mejores niveles de equidad. Sin obviar que puede haber otro tipo de propuestas sobre la mesa, la revisión de la literatura internacional apunta a una serie de principios básicos con potencial para corregir el impacto de la educación concertada sobre las desigualdades desde una lógica de la equivalencia, que exponemos a continuación. Es importante subrayar que, más que medidas concretas, hacemos referencia a orientaciones generales desde las que dirigir la reforma educativa. Estas, insistimos, no son necesariamente de aplicación en todas las comunidades autónomas,

y no tienen una traducción unívoca en términos de instrumentos y medidas de política pública, sino que deben adaptarse a la realidad educativa, administrativa y normativa de cada territorio. Cabe señalar que dichas medidas se encuentran interrelacionadas, ya que la efectividad de cada una de ellas depende, en gran medida, de la implementación de las otras.

- En el ámbito de la **entrada y salida de proveedores**, una estrategia de reforma en clave de equidad pasa necesariamente por reforzar el papel de los criterios de planificación educativa en el diseño de la oferta pública y concertada para que consideren, entre otros, las necesidades de escolarización y la distribución equilibrada del alumnado. Es también necesario establecer requisitos para la autorización y renovación de conciertos relativos a la corresponsabilización de la escolarización del alumnado socialmente desfavorecido. En muchas comunidades autónomas, los criterios de autorización de conciertos educativos vigentes se han revelado insuficientes, discriminatorios y ambiguos, posibilitando prácticas de concertación excesivamente expansivas que no permiten garantizar que todos los centros privados financiados con fondos públicos se alineen plenamente con el objetivo de la equidad. En este sentido, aunque la LOMLOE supone un avance importante, pues refuerza la centralidad de criterios de planificación educativa, cabría avanzar en la definición de criterios de concertación vinculados a la corresponsabilidad de los centros en la matrícula del alumnado socialmente desfavorecido y la gratuidad efectiva del servicio educativo.
- En el ámbito de la **financiación**, una agenda de equidad requiere de una combinación de estrategias preventivas y compensatorias:
 - Desde una lógica preventiva, la apuesta por la gratuidad representa un paso imprescindible para una agenda de la equidad. Esta implica, a su vez, reforzar y hacer efectiva la regulación en materia de cuotas y aportaciones familiares, así como una mejora de la financiación de los centros concertados (necesariamente

condicionada a un compromiso firme con el principio de gratuidad y corresponsabilidad). En conjunto, estas pueden contribuir a neutralizar, aunque sea parcialmente, fenómenos de autoexclusión por parte de las familias.

- De forma complementaria, el uso de mecanismos de financiación por fórmula puede contribuir a compensar la agrupación desigual del alumnado, y también a incentivar la distribución del alumnado socialmente desfavorecido entre sectores, aunque también dentro del mismo sector.
- En el ámbito de la **rendición de cuentas y monitoreo**, resulta imprescindible avanzar hacia mayores niveles de transparencia presupuestaria de los centros concertados. Asimismo, es importante que las administraciones públicas monitoreen y evalúen de forma más efectiva la distribución equilibrada del alumnado según sus características socioeconómicas y educativas.
- Finalmente, en el ámbito de la **admisión de alumnos** cabría priorizar la equiparación de la planificación anual de plazas escolares entre el sector público y el concertado, y reforzar la centralización en la gestión del proceso de elección escolar para evitar que se den prácticas de selección encubiertas.

Posibles líneas de investigación futura

Para concluir, apuntamos posibles líneas de investigación con las que ampliar la evidencia disponible sobre los sistemas de provisión mixta, tanto en el contexto español como en otros contextos.

En primer lugar, cabría generar más evidencia sobre la trayectoria del sistema de concertos en diferentes comunidades autónomas, desde una perspectiva comparada. Siguiendo esta línea de investigación, se podrían generar nuevos datos con los que caracterizar los diferentes perfiles de la

escuela concertada en cada comunidad, identificar qué tipo de debates ha generado el sistema de conciertos y explorar si dichos debates han penetrado en la agenda pública y qué tipo de respuestas han desencadenado. Este tipo de estudio nos debería permitir profundizar en la práctica administrativa de cada comunidad, y en cómo esta se manifiesta en el marco regulativo, el grado de cumplimiento de la normativa vigente, y la efectividad de las distintas políticas proequidad.

En segundo lugar, sería importante profundizar en el proceso de implementación y recontextualización de las reformas. Sabemos que el comportamiento de los agentes educativos no depende únicamente del marco regulativo formal, sino de cuestiones como la cultura de los centros educativos, las relaciones de interdependencia entre las escuelas que se generan en espacios educativos locales, o la propia resignificación de la normativa por parte de los actores escolares (Maroy y Van Zanten, 2007). La aplicación de los nuevos marcos regulativos implica un proceso de interpretación y reconstrucción de la política por parte de los actores educativos (familias, alumnos, profesorado, administración educativa, etcétera). Este proceso de recontextualización es, precisamente, el que explica que el efecto de una política o regulación determinada no sea del todo previsible, y que pueda tener efectos inesperados y no deseados.

En tercer lugar, una serie de mecanismos explican la segmentación escolar en el contexto de los sistemas de provisión mixta, pero que cuentan con una evidencia empírica limitada. Nos referimos a fenómenos como la selección encubierta de alumnado, el cobro de cuotas de escolarización, y la omisión de información respecto al carácter voluntario de las cuotas para las actividades complementarias y las aportaciones a fundaciones. Si bien algunos estudios apuntan que estas prácticas no tienen un carácter puramente anecdótico y se hallan en la raíz de las dinámicas de segregación escolar, se trata de cuestiones que no se han abordado de forma sistemática por parte de la investigación educativa. La falta de información sobre estas cuestiones dificulta considerablemente la

labor regulativa, dado que, en contextos de provisión mixta, uno de los objetivos centrales de esta es prevenir y desincentivar este tipo de comportamientos. Sería, por tanto, conveniente avanzar hacia una mejor comprensión de estos fenómenos y de las circunstancias que los hacen posibles.

Por último, la revisión de la literatura pone de manifiesto una falta general de información sobre la estructura y la composición del sector concertado. Se trata de una ausencia que, en buena parte, refleja las limitaciones del actual sistema de recogida de datos de las administraciones educativas, y que resulta problemática para aplicar cualquier proceso de reforma. El sector concertado presenta una notable heterogeneidad interna en la mayoría de las comunidades autónomas. Esta diversidad se observa no solo con relación a la orientación religiosa y pedagógica, sino también en la composición socioeconómica del alumnado, la situación financiera y la estabilidad económica, o la organización interna, entre otros. Esta pluralidad tiene efectos directos en la respuesta de estos centros a los incentivos o cambios normativos que puedan promoverse desde las administraciones. El profundizar en la comprensión de esta diversidad es, por consiguiente, imprescindible a la hora de mejorar la efectividad de la acción reguladora. En este sentido, la mejora de los sistemas de indicadores y los procesos de recogida y publicación de datos sobre el sector concertado representa un paso fundamental.

Bibliografía

- ABDULKADIROĞLU, A. y SÖNMEZ, T. (2003). «School choice: A mechanism design approach». *American Economic Review*, 93(3), 729-747.
- ALEGRE, M. À. y FERRER, G. (2010). «School regimes and education equity: Some insights based on PISA 2006». *British Educational Research Journal*, 36(3), 433-461.
- ALEXIADOU, N., DOVEMARK, M., ERIXON-ARREMAN, I., HOLM, A. S., LUNDAHL, L. y LUNDSTRÖM, U. (2016). «Managing inclusion in competitive school systems: The cases of Sweden and England». *Research in Comparative and International Education*, 11(1), 13-33.
- ALLEN, R., COLDRON, J. y WEST, A. (2010). *The effect of changes in published secondary school admissions on pupil composition* (Research Report DFE-RR038). Londres: Department for Education. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181631/DFE-RR038.pdf
- ANDERSEN, S. C., JEPPESEN, M., KIRK, M., RASMUSSEN, C. L. y SLOT, R. (2011). «School segregation in Danish public schools». En: J. Bakker, E. Denessen, D. Peeters y G. Walraven (eds.), *International Perspectives on Countering School Segregation* (pp. 99-113). Amberes, Bélgica /Apeldoorn, Países Bajos: Garant.
- ANDRÉS-CANDELAS, M. y ROGERO-GARCÍA, J. (2019). «Public and household spending in private, publicly-funded private and public schools in Spain during the economic crisis (2007-2012)». *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21, 1-15.
- ANGUS, M. (2003). «School choice policies and their impact on public education in Australia». En: D. N. Plank y G. Sykes (eds.), *Choosing Choice: School Choice in International Perspective* (pp. 112-141). Nueva York: Teachers College Press.
- ARREMAN, I. E. y HOLM, A. S. (2011). «Privatisation of public education? The emergence of independent upper secondary schools in Sweden». *Journal of Education Policy*, 26(2), 225-243.

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2014). *Right to education. Note by the Secretary-General (A/69/402)*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/781701?ln=en>
- BALDWIN, R., CAVE, M. y LODGE, M. (2012). *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice* (2.^a edición). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL (2018). *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, D. C.: World Bank Publications.
- BELLEI, C. (2004). *Equidad educativa en Chile: un debate abierto* (Serie Reflexiones - Infancia y Adolescencia, n.º 2). Santiago de Chile: UNICEF.
- BELLEI, C. (2015). *El gran experimento*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- BELLEI, C. (2016). «Dificultades y resistencias de una reforma para desmercantilizar la educación». *Revista de Sociología de la Educación*, 9(2), 232-247.
- BELLEI, C. (2018) (COORD.). *Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago de Chile: CIAE/ Universidad de Chile.
- BLACK, J. (2002). *Critical Reflections on Regulation*. Londres: Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science.
- BOESKENS, L. (2016). *Regulating publicly funded private schools: A literature review on equity and effectiveness* (OECD Education Working Papers, n.º 147). París: OECD Publishing.
- BONAL, X. (1998). «La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996)». En: J. Subirats y R. Goma (eds.), *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno* (pp. 153-175). Barcelona: Ariel.
- BONAL, X. (2002). «El balance público-privado en el sistema de enseñanza español: evolución y efectos sobre las desigualdades educativas». *Educar*, 29, 11-29.

- BONAL, X. y BELLEI, C. (2018). «Introduction: The Renaissance of School Segregation in a Context of Globalization». En: X. Bonal y C. Bellei (eds.), *Understanding School Segregation. Patterns, Causes and Consequences of Spatial Inequalities in Education* (pp. 1-25). Londres: Bloomsbury.
- BOSETTI, L. y GERELUK, D. (2016). *Understanding School Choice in Canada*. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- BOSETTI, L., VAN PELT, D. y ALLISON, D. (2017). «The changing landscape of school choice in Canada: From pluralism to parental preference?». *Education Policy Analysis Archives*, 25(38).
- BOID, W. (2005). «Markets, choices and educational change». En: A. Hargreaves (ed.), *Extending Educational Change* (pp. 69-94). Dordrecht, Países Bajos: Springer.
- BRAITHWAITE, J., COGLIANESE, C. y LEVI-FAUR, D. (2007). «Can regulation and governance make a difference?». *Regulation & Governance*, 2007 (1), 1-7.
- BRUNNER, E. J., IMAZEKI, J. y ROSS, S. L. (2010). «Universal vouchers and racial and ethnic segregation». *Review of Economic Statistics* 92, 921-927.
- BUCHANAN, N. K. y FOX, R. A. (2008). «Every school a school of choice: School choice in Ireland as viewed through American eyes». *Irish Educational Studies*, 27(3), 267-279.
- BULKLEI, K. y FISLER, J. (2003). «A decade of charter schools: From theory to practice». *Educational Policy*, 17(3), 317-342.
- BUSEMEIER, M. R. y IVERSEN, T. (2014). «The politics of opting out: Explaining educational financing and popular support for public spending». *Socio-Economic Review*, 12(2), 299-328.
- BUSEMEIER, M. R. y IVERSEN, T. (2016, julio). *The politics of choice: How the introduction of private options affect preferences for public pensions, schools, and healthcare*. Comunicación presentada en: Workshop on Public Opinion and Policy Feedback-University of Konstanz, Konstanz, Alemania. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/216a/7f94fac1fbcce66d18a5ba8b3dedbe976e6f.pdf>

- CALDWELL, B. J. (2010). «Is private schooling becoming the preferred model of school choice in Australia?». *Journal of School Choice*, 4(4), 378-397.
- CALDWELL, B. J., LEVAČIĆ, R. y ROSS, K. N. (1999). «The role of formula funding of schools in different educational policy contexts». En: K. N. Ross y R. Levačić (eds.), *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools* (pp. 9-24). París: UNESCO-IIEP.
- CALERO, J. y BONAL, X. (1999). *Política educativa y gasto público en educación: aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- CANTILLON, E. (2011). *School Choice Regulation in Practice: Lessons from Antwerp, Brussels and Ghent* (Manuscrito inédito). Disponible en: <https://rethinkingbelgium.eu/wp-content/uploads/2019/08/Cantillon.pdf>
- CANTILLON, E. (2013). «Mixité sociale : le rôle des procédures d'inscription scolaire». En: P. Maystadt, E. Cantillon, L. Denayer, P. Pestieau, B. Van der Linden, B. y M. Cattelain, (eds.), *Le modèle social belge : quel avenir?* (pp. 847-864). Charleroi, Bélgica: Éditions de l'Université Ouverte.
- CANTILLON, E. (2017). «Broadening the market design approach to school choice». *Oxford Review of Economic Policy*, 33(4), 613-634.
- CARNOI, M. (2003). «Las políticas educacionales de Chile desde una perspectiva internacional». En: C. Cox (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile* (pp. 115-124). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- CARRASCO, A., BOGOLASKI, F., FLORES, C., GUTIÉRREZ, G. y SAN MARTIN, E. (2014). *Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: ¿qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe?*. Santiago de Chile: Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación - Ministerio de Educación.
- CARRASCO, A. y HONEI, N. (2019). *Nuevo Sistema de Admisión Escolar y su capacidad de atenuar la desigualdad de acceso a colegios de calidad: al inicio de un largo camino* (Estudios en Justicia Educacional, n.º 1). Santiago de Chile: Centro Justicia Educacional.

- CARRASCO, A., BONILLA, A., OÍARZÚN, J.D., HONEI, N. y DÍAZ, B. (2019). *La experiencia de las familias postulando bajo un nuevo sistema de admisión escolar: un cambio cultural en marcha* (Estudios en Justicia Educacional, n.º 2). Santiago de Chile: Centro Justicia Educacional.
- CARRASCO, A., GUTIERREZ, G. y FLORES, C. (2017). «Failed regulations and school composition: Selective admission practices in Chilean primary schools». *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672.
- CEAPA/CICAE (2022). *Estudio de Cuotas y Precios de Colegios Concertados Curso 2022 -2023. Informe final*. DISPONIBLE EN: https://www.cicae.com/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-RESULTADOS-NACIONAL.CICAE_-OLA-6.-oct21.pdf
- COLDRON, J., TANNER, E., FINCH, S., SHIPTON, L., WOLSTENHOLME, C., WILLIS, B., DEMACK, S. y STIELL, B. (2008) *Secondary school admissions* (Research Report DCSF-RR020). Londres: Department for Children, Schools and Families.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (2015a). *Resolution adopted by the Human Rights Council on 2 July 2015 - The right to education (A/HRC/RES/29/7)*. Ginebra: Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/802806/files/A_HRC_RES_29_7-EN.pdf
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (2015b). *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Kishore Singh - Protecting the right to education against commercialization (A/HRC/20/21)*. Ginebra: Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/726628/files/A_HRC_20_21-EN.pdf
- CONTRERAS, D., BUSTOS, S. y SEPÚLVEDA, P. (2010). «When schools are the ones that choose: The effect of screening in Chile». *Social Science Quarterly*, 91(5), 1349-1368.
- COURTIOUX, P. y MAURÍ, T.-P. (2018). *Private and public schools: A spatial analysis of social segregation in France* (Documents de Travail du Centre d'Économie de la Sorbonne). París: Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

- COURTOIS, A. (2018). *Elite Schooling and Social Inequality. Privilege and Power in Ireland's Top Private Schools*. Londres: Palgrave Macmillan.
- COWEN, N. (2008). *Swedish Lessons. How Schools with More Freedom Can Deliver Better Education*. Londres: Civitas Institute for the Study of Civil Society.
- CRIBB, A. y BALL, S. (2005). «Towards an ethical audit of the privatisation of education». *British Journal of Educational Studies*, 53(2), 115-128.
- DALI, E. (2010). «The Constitution and the Protestant schools cuts controversy: Seeing the wood for the trees». *Irish Journal of Legal Studies*, 1(1), 84-116.
- DANHIER, J. y FRIANT, N. (2019). «Assessing local socioeconomic desegregation: The effects of successive decrees regulating school choice in the Belgian French-speaking community». *European Educational Research Journal*, 18(2), 248-268.
- DARMODI, M. y SMITH, E. (2013). *Governance and funding of voluntary secondary schools in Ireland* (Research Series, n.º 34). Dublín: Economic and Social Research Institute.
- DARMODI, M., SMITH, E. y MCCOI, S. (2012). *School Sector Variation among Primary Schools in Ireland*. Dublín: Department of Children and Youth Affairs.
- DE GROOF, J. (2004). «Regulating school choice in Belgium's Flemish Community». En: P. J. Wolf, S. Macedo, D. J. Ferrero y C. Venegoni (eds.), *Educating Citizens: International Perspectives on Civic Values and School Choice* (pp. 157-186). Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- DE RINCK, S. (2005). «Regional autonomy and education policy in Belgium». *Regional & Federal Studies*, 15(4), 485-500.
- DE WITTE, K., VITEZSLAV, T., HOLZ, O. y SMET, M. (2019). *Financing Quality Education for All. The Funding Methods of Compulsory and Special Needs Education*. Leuven, Bélgica: Leuven University Press.
- DEMEUSE, M. y FRIANT, N. (2011). «School segregation in the French Community of Belgium». En: J. Bakker, E. Denessen, D. Peters, G. Walraven

- (eds.), *International Perspectives on Countering School Segregation* (pp. 169-187). Amberes, Bélgica /Apeldoorn, Países Bajos: Garant.
- DEMEUSE, M., DEROBERTMASURE, A. y FRIANT, N. (2009, Marzo). *Inciter à la mixité sociale par le financement différencié des établissements scolaires : éléments de prospective pour une régulation du quasi-marché scolaire belge francophone*. Comunicación presentada en: *Penser les marches scolaires*, Ginebra, Suiza. Disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00472441/document>
- DEMEUSE, M., DEROBERTMASURE, A. y FRIANT, N. (2010). «Differentiated financing of schools in French-speaking Belgium: Prospectives for regulating a school quasi-market». *Educational Research and Evaluation*, 16(2), 197-216.
- DEPARTMENT OF EDUCATION AND SKILLS (2020). *Establishing a new school*. Disponible en: <https://www.education.ie/en/Schools-Colleges/Information/Establishing-a-New-School/>
- DONNELLI, K. (2012). «School choice in Australia: An overview of the rules and facts». *Journal of School Choice*, 6(2), 290-294.
- DRONKERS, J. y RÓBERT, P. (2004). «Has educational sector any impact on school effectiveness in Hungary? A comparison of the public and the newly established religious grammar schools». *European Societies*, 6(2), 205-236.
- DUMAI, X. y DUPRIEZ, V. (2014). «Educational quasi-markets, school effectiveness and social inequalities». *Journal of Education Policy*, 29(4), 510-531.
- DUPRIEZ, V., BARBANA, S. y VERHOEVEN, M. (2018). «Structural and Systemic Dimensions of School Segregation in French-speaking Belgium». En: X. Bonal y C. Bellei (eds.), *Understanding School Segregation. Patterns, Causes and Consequences of Spatial inequalities in education* (pp. 45-64). Londres: Bloomsbury Academic.
- DUPRIEZ, V. y MAROI, C. (2003). «Regulation in school systems: A theoretical analysis of the structural framework of the school system in French-speaking Belgium». *Journal of Education Policy*, 18(4), 375-392.

- ELACQUA, G. (2009). *El lucro en educación y las políticas de reforma educativa en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- ELACQUA, G. (2012). «The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile». *International Journal of Educational Development*, 32(3), 444-453.
- ELACQUA, G. y SANTOS, H. (2013). «Preferencias reveladas de los proveedores de educación privada en Chile: el caso de la Ley de Subvención Escolar Preferencial». *Gestión y Política Pública*, 22(1), 85-129.
- EURIDICE. (2000). *Private Education in the European Union. Organisation, Administration and the Public Authorities' Role*. Bruselas: Eurydice Network.
- EURIDICE. (2020a). *National Education Systems: Hungary*. Disponible en: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/conditions-service-teachers-working-early-childhood-and-school-education-34_en
- EURIDICE. (2020b). *Equity in school education in Europe: Structures, policies and student performance*. Bruselas: Eurydice Network.
- EXLEI, S. (2014). «Are quasi-markets in education what the British public wants?». *Social Policy & Administration*, 48(1), 24-43.
- EXLEI, S. (2017). «A Country on its way to full privatisation? Private schools and school choice in England». En: T. Koinzer, R. Nikolai y F. Walldow (eds.), *Private Schools and School Choice in Compulsory Education* (pp. 31-47). Wiesbaden, Alemania: Springer VS.
- EILES, A. y MACHIN, S. (2019). «The introduction of academy schools to England's education». *Journal of the European Economic Association*, 17(4), 1107-1146.
- FAZEKAS, M. (2012). *School funding formulas: Review of main characteristics and impacts*. (OECD Education Working Papers, n.º 74). París: OECD Publishing.
- FEINTUCK, M. y STEVENS, R. (2013). *School Admissions and Accountability. Planning, Choice or Chance?* Bristol, Reino Unido: The Policy Press.

- FELAK, J. R. (2008). «Conflicts over the State monopoly of education in Slovakia, 1945-1948: Catholics, communists and democrats». *Contemporary European History*, 17(4), 505-522.
- FLEMISH DEPARTMENT OF EDUCATION AND TRAINING. (2014). *Country Background Report of Belgium/Flemish Community. OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools*. Bruselas: Flemish Department of Education and Training.
- FOSTER, D. y LONG, R. (2020). *The Pupil Premium* (Briefing Paper, n.º 6700). Londres: House of Commons Library.
- FOWLER, F. C. (1992). «School choice policy in France: Success and limitations». *Educational Policy*, 6(4), 429-443.
- FRANKEN, L. y VERMEER, P. (2017). «Deconfessionalising RE in pillarised education systems: A case study of Belgium and the Netherlands». *British Journal of Religious Education*, 41(3), 272-285.
- FREIDUS, A. (2019). «“A great school benefits us all”: Advantaged parents and the gentrification of an urban public school». *Urban Education*, 54(8), 1121-1148.
- FRIANT, N. (2016). *NESET Country Report: Belgium* (Manuscrito inédito). Disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01392996>
- GALICIA MANGAS, F. J. (2016). «Diferencias en la actuación de la inspección de educación en centros públicos, privados y concertados». *Avances en Supervisión Educativa*, 26.
- GONZÁLEZ MORENO, J. (2021). *La política educativa del PSOE sobre escolarización y secularización (1976-1996)*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- GORARD, S., SIDDIQUI, N. y SEE, B. H. (2019). «The difficulties of judging what difference the Pupil Premium has made to school intakes and outcomes in England». *Research Papers in Education*, 36(3), 355-379.
- GORARD, S., TAILOR, C. y FITZ, J. (2003). *Schools, Markets and Choice Policies*. Londres: Routledge Falmer.
- GOSS, P. y SONNEMANN, J. (2016). *Circuit breaker. A new compact on school funding*. (Grattan Institute Report n.º 2016-16). Disponible en:

<https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2016/11/881-Circuit-Breaker-New-Compact-replaced-3.pdf>

- GRAU, N., HOJMAN, D. y MIZALA, A. (2018). «School closure and educational attainment: Evidence from a market-based system». *Economics of Education Review*, 65, 1-17.
- GRINGRICH, J. R. (2011). *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J. (2019). «Marco constitucional de la enseñanza privada española sostenida con fondos públicos: recorrido histórico y perspectivas a futuro». *Estudios Constitucionales*, 17(1), 321-362.
- HANESOVA, D. (2008). «The educational role of Church-maintained education in Slovakia after 1989». En: G. Pusztai (ed.), *Education and church in Central and Eastern Europe at first glance* (pp. 59-77). Debrecen, Hungría: Center for Higher Education Research and Development.
- HERNÁNDEZ BELTRÁN, J. C. (2008). «Política y educación en la transición democrática española». *Foro de Educación*, 6(10), 57-92.
- HILL, P. W. y ROSS, K. N. (1999). «Component 3: Student supplementary educational needs». En: K. N. Ross y R. Levačić (eds.), *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools* (pp. 91-119). París: UNESCO-IIEP.
- HSIEH, C. T. y URQUIOLA, M. (2006). «The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's school voucher program». *Journal of Public Economics*, 90(8), 1477-1503.
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (2016). *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools. Country Background Report: Spain*. Madrid: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- JABBAR, H. (2015). «“Every kid is money”. Market-like competition and school leader strategies in New Orleans». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), 638- 659.

- JABBAR, H. (2016). «Selling schools: Marketing and recruitment strategies in New Orleans». *Peabody Journal of Education*, 91(1), 4-23.
- JABBAR, H., FONG, C. J., GERMAIN, E., LI, D., SANCHEZ, J., SUN, W. L. y DEVAL, M. (2019). «The competitive effects of school choice on student achievement: A systematic review». *Educational Policy*, 36(2), 247-281.
- KEATING, J., ANNETT, P., BURKE, G. y O'HANLON, C. (2011). *Mapping Funding and Regulatory Arrangements across the Commonwealth and States and Territories*. Melbourne: Melbourne Graduate School of Education.
- KLEES, S. (2012). «World Bank and education: Ideological premises and ideological conclusions». En: C. Collins y A. Wiseman (eds.), *Education Strategy in the Developing World: Revising the World Bank's Education Policy* (pp. 151-171). Bingley, Reino Unido: Emerald Group Publishing Limited.
- KLITGAARD, M. B. (2008). «School vouchers and the new politics of the welfare state». *Governance*, 21(4), 479-498.
- KUTSCHER, M., NATH, S. y URZUA, S. (2020). Centralized Admission Systems and School Segregation: Evidence from a National Reform. (IZA DP No. 13305). IZA Institute of Labor Economics.
- LACHANCE, L. (2017, mayo-junio). *The end of the local school? A comparative study of school choice policies in Sweden and France*. Comunicación presentada: Canadian Political Science Association Annual Conference, Ryerson University, Toronto, Ontario.
- LACHANCE, A. (2019). «Feedback effects and coalition politics in education reforms: A comparison of school voucher programs in Sweden and Wisconsin». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(5), 405-421.
- LADD, H. F. (2002). «School vouchers: A critical view». *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 3-24.
- LADD, H. F., FISKE, E. B. y RUIJS, N. (2010). *Parental choice in the Netherlands: Growing concerns about segregation* (Sanford Working Papers Series, n.º SAN10-02). Durham, Carolina del Norte: Duke Sanford School of Public Policy.

- LAMBRECHTS, B., GEURTS, E. (2008). *Educational Policies that Address Social Inequality, Country report: BELGIUM/Flanders*. Bruselas: EPASI.
- LAVERI, L. y CARLSON, D. (2015). «Dynamic participation in interdistrict open enrollment». *Educational Policy*, 29(5), 746-779.
- LEDWITH, V. y REILLI, K. (2013). «Accommodating all applicants? School choice and the regulation of enrolment in Ireland». *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 57(3), 318-326.
- LEVAČIĆ, R. (2008). «Funding Schools by Formula». En: N. C. Soguel y P. Jaccard (eds.), *Governance and Performance of Education Systems* (pp. 205-235). Dordrecht, Países Bajos: Springer.
- LEVI-FAUR, D. (2011). «Regulation and regulatory governance». En: D. Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation* (pp. 3-21). Cheltenham, Reino Unido / Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- LEVIN, B. (2001). «Conceptualizing the process of education reform from an international perspective». *Education Policy Analysis Archives*, 9(14).
- LEVIN, H. M. (2002). «A comprehensive framework for evaluating educational vouchers». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(3), 159-174.
- LEVIN, H. M., CORNELISZ, I. y HANISCH-CERDA, B. (2013). «Does educational privatisation promote social justice?». *Oxford Review of Education*, 39(4), 514-532.
- LINCH, K. y MORAN, M. (2006). «Markets, schools and the convertibility of economic capital: The complex dynamics of class choice». *British Journal of Sociology of Education*, 27(2), 221-235.
- MACPHERSON, I., ROBERTSON, S. y WALFORD, G. (2014). «An introduction to privatisation, education and social justice». En: I. Macpherson, S. Robertson y G. Walford (eds.), *Education, Privatisation and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia and South East Asia* (pp. 9-24). Oxford, Reino Unido: Symposium Books.

- MAROI, C. y VAN ZANTEN, A. (2007). «Régulation et compétition entre établissements scolaires dans six espaces locaux en Europe». *Sociologie du Travail*, 49(4), 464-478.
- MAUSSEN, M. y VERMEULEN, F. (2015). «Liberal equality and toleration for conservative religious minorities. Decreasing opportunities for religious schools in the Netherlands?». *Comparative Education*, 51(1), 87-104.
- MENA, P. y CORBALÁN, F. (2010). «La Selección Escolar: una cuestión de libertad, competencia, igualdad e integración». En: C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela (eds.), *Ecós de la Revolución Pingüina*. Santiago de Chile: UNICEF.
- MERCHÁN IGLESIAS, F. J. (2021). «La Política Educativa de la Democracia en España (1978- 2019): Escolarización, Conflicto Iglesia-Estado y Calidad de la Educación». *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(61).
- MEURET, D. (2004). «School choice and its regulation in France». En: P. J. Wolf, S. Macedo, D. J. Ferrero y C. Venegoni (eds.), *Educating Citizens: International Perspectives on Civic Values and School Choice* (pp. 238-267). Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- MEILAND-SMITH, D. y EVANS, N. (2009). *A Guide to School Choice Reforms*. Londres: Policy Exchange.
- MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP (2020). *Meer mogelijkheden oprichting nieuwe school (Más posibilidades para crear nuevas escuelas)*. Disponible en: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrijheid-van-onderwijs/oprichten-nieuwe-school>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN y FORMACIÓN PROFESIONAL. (2021). *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores Edición 2021*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- MIRON, G. (1996). «Choice and the quasi-market in Swedish education». *Oxford Studies in Comparative Education*, 6(1), 33-37.
- MIZALA, A. y TORCHE, F. (2013). *¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos?* (Documento de referencia, n.º 9). Santiago de Chile: Espacio Público.

- MIZALA, A. y TORCHE, F. (2017). «Means-tested school vouchers and educational achievement: Evidence from Chile's universal voucher system». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 674(1), 163-183.
- MUNDI, K. y MENASHI, F. (2014). «The World Bank and private provision of schooling: A look through the lens of sociological theories of organizational hypocrisy». *Comparative Education Review*, 58(3), 401-427.
- MUÑOZ, G. y WEINSTEIN, J. (2019). «The difficult process in Chile: Redefining the rules of the game for subsidized private education». En: C. Ornelas (ed.), *Politics of Education in Latin America. Reforms, Resistance and Persistence* (pp. 72-100). Leiden, Países Bajos: Brill.
- MURILLO, F. J., BELAVI, G. y PINILLA, L. M. (2018). «Segregación escolar público-privada en España». *Papers. Revista de Sociologia*, 103(3), 307-337.
- MUSSET, P. (2012). *School choice and equity: Current policies in OECD countries and literature review* (OECD Education Working Paper, n.º 66). París: OECD Publishing
- NAVARRO, L. y GISLING, J. (2017). «Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos». *Barómetro de Política y Equidad*, 13, 139-165.
- NEAVE, G. (1985). «The non-state sector in education in Europe: A conceptual and historical analysis». *European Journal of Education*, 20(4), 321-337.
- NUSCHE, D., MIRON, G., SANTIAGO, P. y TEESE, R. (2015). *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*. París: OECD Publishing.
- NUSCHE, D., RADINGER, T., FALCH, T. y SHAW, B. (2016). *OECD Reviews of School Resources: Denmark*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2004). *Reviews of National Policies for Education: Chile*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2010). *OECD Reviews of Migrant Education: Netherlands 2010*. París: OECD Publishing.

- OCDE (2012a). *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2012b). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2016). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2017a). *OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2017b). *School choice and school vouchers: An OECD perspective*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2017c). *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2017d). *Education in Chile. Reviews of National Policies for Education*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2018b). *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, OECD Reviews of School Resources. París: OECD Publishing.
- OLMEDO, A. (2013). «Policy-makers, market advocates, and edu-businesses: New and renewed players in the Spanish education policy arena». *Journal of Education Policy*, 28(1), 55-76.
- OLSEN, T. V. (2015). «The Danish free school tradition under pressure». *Comparative Education*, 51(1), 22-37.
- PATRINOS, H. A. (2001). *School Choice in Denmark* (Manuscrito inédito). Disponible en: http://scholar.google.es/scholar_url?url=https://www.

researchgate.net/profile/Harry_Patrinios/publication/237237369_School_Choice_in_Denmark/links/00b4952651cbc01aca000000.pdf&hl=en&sa=X&scisig=AAGBfm2h3yjgHCoRB6pvRvC51u_ByXKCiQ&nossl=1&oi=scholar

- PATRINOS, H. A. (2013). «Private education provision and public finance: The Netherlands». *Education Economics*, 21(4), 392-414.
- PÉREZ-DÍAZ, V. y RODRÍGUEZ, J. C. (2011). «Diagnóstico y reforma de la educación general en España». En: V. Pérez-Díaz, J. C. Rodríguez, F. Felgueroso y S. Jiménez-Martín (eds.), *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española* (pp. 13-205). Madrid: Civitas.
- PETERS, D. y WALRAVEN, G. (2011). «The Netherlands: Interventions to counteract school segregation». En: J. Bakker, E. Denessen, D. Peters y G. Walraven (eds.) *International Perspectives on Countering School Segregation* (pp. 131-150). Amberes, Bélgica /Apeldoorn, Países Bajos: Garant.
- PODGURSKI, M. (2006). «Teams versus bureaucracies: Personnel policy, wage-setting, and teacher quality in traditional public, charter, and private schools». *Education Working Paper Archive*. Disponible en: <https://eric.ed.gov/?id=ED509018>
- PONS, X., VAN ZANTEN, A. y DA COSTA, S. (2015). «The national management of public and Catholic schools in France: Moving from a loosely coupled towards an integrated system?». *Comparative Education*, 51(1), 57-70.
- RACZINSKI, D., MUÑOZ, G., WEINSTEIN, J. y PASCUAL, J. (2013). «Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile: un intento por equilibrar la macro y la micro política escolar». *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(2), 165-193.
- RAKAR, T. (2005). «The role of the Roman Catholic Church in the service provision of education in Slovenia and Hungary». *Social Compass*, 52(1), 83-101.
- RANGVID, B. S. (2008). «Private school diversity in Denmark's national voucher system». *Scandinavian Journal of Educational Research*, 52(4), 331-354.

- RIZVI, F. (2016). *Privatization in education: Trends and consequences* (Education Research and Foresight Working Papers, n.º 18). París: UNESCO
- ROBERTS, N. y DANECHI, S. (2019). *FAQs: Academies and Free Schools* (Briefing Paper, n.º 07059). Londres: House of Commons Library.
- ROGERO-GARCÍA, J. y ANDRÉS-CANDELAS, M. (2014). «Gasto público y de las familias en educación en España: diferencias entre centros públicos y concertados». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 147(1), 121-130.
- RÖNNBERG, L. (2011). «Exploring the intersection of marketisation and central state control through Swedish national school inspection». *Education Inquiry*, 2(4), 689-707.
- ROUGIER, N. y HONOHAN, I. (2015). «Religion and education in Ireland: Growing diversity-or losing faith in the system?». *Comparative Education*, 51(1), 71-86.
- ROUW, R., FUSTER, M., BURNS, T. y BRANDT, M. (2016). *United in diversity: A complexity perspective on the role of attainment targets in quality assurance in Flanders* (OECD Working Papers, n.º 139). París: OECD Publishing.
- RUBIO, G. (2008). «Surviving Rodriguez: The viability of federal equal protection claims by underfunded charter schools». *University of Illinois Law Review*, 2008, 1643-1672.
- SAHLGREN, G. H. (2016). *Regulation and Funding of Independent Schools. Lessons from Sweden*. Vancouver, Columbia Británica: Fraser Institute.
- SANTA CRUZ, L. E. (2016). *Mediatización de las políticas educativas en Chile: el discurso de los diarios La Tercera y El Mercurio sobre la Ley General de Educación (2006-2009)*. (Tesis de doctorado - Universidad de Granada). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=56350>
- SANTIAGO, P., FISZBEIN, A., GARCÍA JARAMILLO, S. y RADINGER, T. (2017). *OECD Reviews of School Resources: Chile*. París: OECD Publishing.
- SCHNEIDER, M., ELACQUA, G. y BUCKLEI, J. (2006). «School choice in Chile: Is it class or the classroom?». *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(3), 577-601.

- SERRANO SANZ, J. M. (1994). «Crisis económica y transición política». *Ayer*, 15, 135-164.
- SEVILLA MERINO, D. (2016). «La difícil traslación a una política de gobierno de un acuerdo constitucional forzado: La Unión de Centro Democrático y su malograda Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980». *Historia y memoria de la Educación*, 3, 45-70.
- SHAFIQ, M. N. y MIERS, J. P. (2014). «Educational vouchers and social cohesion: A statistical analysis of student civic attitudes in Sweden, 1999-2009». *American Journal of Education*, 121(1), 111-136.
- SIERENS, S., MAHIEU, P. y NOUWEN, W. (2011). «The desegregation policy in Flemish primary education: Is distributing migrant students among schools an effective solution?». En: Bakker, E. Denessen, D. Peeters y G. Walraven (eds.), *International Perspectives on Countering School Segregation* (pp. 151-171). Amberes, Bélgica /Apeldoorn, Países Bajos: Garant.
- SILLARD, M., GARAI, M. y TRONCOSO, I. (2018). «Análisis al nuevo sistema de admisión escolar en Chile: la región de Magallanes como experiencia piloto». *Calidad en la Educación*, 49, 112-136.
- SILVA, A. y URZÚA, S. (2018). «El financiamiento escolar en Chile». En: I. Sánchez (ed.), *Ideas en Educación II. Definiciones en tiempos de cambio* (pp. 201-220). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2008). *La segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2016a). *La segregació escolar a Catalunya (I): la gestió del procés d'admissió d'alumnat*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2016b). *La segregació escolar a Catalunya (II): condicions d'escolarització*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- ŠIŠKOVIČ, M. y TOMAN, J. (2015). *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools*. Country Background Report for

- the Slovak Republic. Bratislava: Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic Educational Policy Institute.
- SKERRITT, C. y SALOKANGAS, M. (2020). «Patterns and paths towards privatisation in Ireland». *Journal of Educational Administration and History*, 52(1), 84-99.
- SKINNER, R. R. (2014). *Charter School Programs Authorized by the Elementary and Secondary Education Act (ESEA Title V-B): A Primer*. Washington, D. C.: Congressional Research Service.
- SWEDISH MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH. (2016). *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools. Country Background Report: Sweden*. Estocolmo: Swedish Ministry of Education and Research.
- THOMSEN, J. (2017). *Charter School Accountability Under ESSA*. Denver, Colorado: Education Commission of the States.
- TREVIÑO, E. (2018). «Diagnóstico del sistema escolar: las reformas educativas 2014-2017». En: I. Sánchez (ed.), *Ideas en Educación II. Definiciones en tiempos de cambio* (pp. 135-165). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- TREVIÑO, E., SALAZAR, F. y DONOSO, F. (2011). «¿Segregar o incluir? Esa no debería ser una pregunta en educación». *Revista de Docencia*, 45, 34-47.
- UNESCO (2017). *Global Education Monitoring Report 2017/18. Accountability in Education: Meeting our Commitments*. París: UNESCO.
- UNESCO/GEMR (2021). *How committed? Unlocking financing for equity in education* (Policy Paper, n.º 44). París: UNESCO.
- VAKILIFATHI, M. (2019). «Constraining bureaucrats today knowing you'll be gone tomorrow: The effect of legislative term limits on statutory discretion». *Policy Studies Journal*, 47(4), 978-1001.
- VALENZUELA, J. P. (2008). «Segregación en el sistema escolar chileno: en la búsqueda de una educación de calidad en un contexto de extrema desigualdad». En: X. Poo y P. Velasco (eds.), *Transformaciones del espacio público. II Escuela Chile-Francia* (pp. 131-155). Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

- VALENZUELA, J. P., BELLEI, C. y DE LOS RÍOS, D. (2014). «Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile». *Journal of Education Policy*, 29(2), 217-241.
- VAN PELT, D., HASAN, S. y ALLISON, D. J. (2017). *The Funding and Regulation of Independent Schools in Canada*. Vancouver, Columbia Británica: Fraser Institute.
- VALIENTE, O. (2008). «¿A qué juega la concertada? La segregación escolar del alumnado inmigrante en Cataluña (2001-06)». *Profesorado: Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, 12(2), 142-164.
- VANDENBERGHE, V. (1999). «Combining market and bureaucratic control in education: An answer to market and bureaucratic failure?». *Comparative Education*, 35(3), 271-282.
- VARJO, J. T., KALALAHTI, M. y LUNDAHL, L. (2016). «Recognizing and controlling the social costs of parental school choice». *Education, Equity, Economy: Crafting a New Intersection* (pp. 73-94). Cham, Suiza: Springer.
- VEGA-BAYO, A. y MARIEL, P. (2018). «School choice across different regions of Spain». *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 227(4), 11-36.
- VERGARI, S. (2007). «The politics of charter schools». *Educational Policy*, 21(1), 15-39.
- VERGER, A., FONTDEVILA, C. y ZANCAJO, A. (2016). *The Privatization of Education: A Political Economy of Global Education Reform*. Nueva York: Teachers College Press.
- VERGER, A., MOSCHETTI, M. y FONTDEVILA, C. (2020). «How and why policy design matters: Understanding the diverging effects of public-private partnerships in education». *Comparative Education*, 56(2), 278-303.
- VERMEULEN, B. P. (2004). «Regulating school choice in order to promote civic values: Constitutional and political issues in the Netherlands». En: P. J. Wolf y S. Macedo (eds.), *Educating Citizens. International Perspectives on Civic Values and School Choice* (pp. 31-66) Washington D. C.: Brookings Institution Press.

- VICKERS, M. (2005). «In the common good: The need for a new approach to funding Australia's schools». *Australian Journal of Education*, 49(3), 264-277.
- VILLALOBOS, C. y VALENZUELA, J. (2012). «Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno». *Revista de Análisis Económico - Economic Analysis Review*, 27(2), 145-172.
- VILLARROIA, A. (2000). *La financiación de los centros concertados*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- VILLARROIA, A. (2003). «La financiación pública de la enseñanza privada no universitaria en España». *Revista de Educación*, 330, 187-204.
- VNG (2020). «Meer ruimte voor nieuwe scholen (*Más espacio para nuevas escuelas*)». *Vereniging van Nederlandse Gemeenten*. Disponible en: <https://vng.nl/nieuws/meer-ruimte-voor-nieuwe-scholen>
- VOGEL, S. K. (1996), *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- VOLCKMAR, N. y WIBORG, S. (2014). «A social democratic response to market-led education policies: Concession or rejection?». En: U. Blossing, G. Imsen y L. Moos (eds.), *The Nordic Education Model: "A school for all" encounters neo-liberal policy* (pp. 117-131). Dordrecht, Países Bajos: Springer.
- WALFORD, G. (1995). «Faith-based grant-maintained schools: Selective international policy borrowing from the Netherlands». *Journal of Education Policy*, 10(3), 245-257.
- WALFORD, G. (2003). «Separate schools for religious minorities in England and the Netherlands: Using a framework for the comparison and evaluation of policy». *Research Papers in Education*, 18(3), 281-299.
- WASLANDER, S., PATER, C. y VAN DER WEIDE, M. (2010). *Markets in education: An analytical review of empirical research on market mechanisms in education* (OECD Education Working Paper Series, n.º 52). París: OECD Publishing.

- WEILER, S. C. y VOGEL, L. R. (2015). «Charter school barriers: Do enrollment requirements limit student access to charter schools?». *Equity & Excellence in Education*, 48(1), 36-48.
- WEINSTEIN, J., MUÑOZ, G. y RIVERO, R. (2018). «Los directivos escolares como informantes cualificados de las políticas educativas: sus opiniones bajo el gobierno de Michelle Bachelet en Chile (2014-2017)». *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 16(3), 5-27.
- WELNER, K.G. (2013). *The dirty dozen: How charter schools influence student enrollment. Teachers College Record*, 17104. Nueva York: Teachers College, Columbia University.
- WENGLÉN, R. (2016). «Managing profits and professionalism in the Swedish school system». En: I. Lapsley y H. Knutsson (eds.), *Modernizing the Public Sector: Scandinavian Perspectives* (pp. 209-223). Abingdon, Reino Unido/Nueva York: Routledge.
- WEST, A. (2006). «School choice, equity and social justice: The case for more control». *British Journal of Educational Studies*, 54(1), 15-33.
- WEST, A. (2015). «Education policy and governance in England under the Coalition Government (2010-15): Academies, the pupil premium, and free early education». *London Review of Education*, 13(2), 21-36.
- WEST, A. (2017). «Private schools in Sweden: Policy development, inequalities and emerging issues». En: T. Koinzer, R. Nikolai y F. Waldow (eds.), *Private Schools and School Choice in Compulsory Education* (pp. 67-79). Wiesbaden, Alemania: Springer VS.
- WEST, A. y CURRIE, P. (2008). «The role of the private sector in publicly funded schooling in England: Finance, delivery and decision making». *Policy & Politics*, 36(2), 191-207.
- WEST, A. y NIKOLAI, R. (2017). «The expansion of “private” schools in England, Sweden and Eastern Germany: A comparative perspective on policy development, regulation, policy goals and ideas». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5), 452-469.

- WEST, A., BARHAM, E. y HIND, A. (2009). *Secondary School Admissions in England: Policy and Practice*. Londres: RISE/LSE. Disponible en: <http://www.risetrust.org.uk/pdfs/secondary-school-admissions-mar-2009.pdf>
- WEST, A., BARHAM, E. y HIND, A. (2011). «Secondary school admissions in England 2001 to 2008: Changing legislation, policy and practice». *Oxford Review of Education*, 37(1), 1-20.
- WEST, A., HIND, A. y PENNELL, H. (2004). «School admissions and “selection” in comprehensive schools: Policy and practice». *Oxford Review of Education*, 30(3), 347-369.
- WEST, A., INGRAM, D. y HIND, A. (2006). «“Skimming the cream”. Admissions to charter schools in the United States and to autonomous schools in England». *Educational Policy*, 20(4), 615-639.
- WIBORG, S. (2013). «Neo-liberalism and universal state education: The cases of Denmark, Norway and Sweden 1980-2011». *Comparative Education*, 49(4), 407-423.
- WIBORG, S. (2015). «Privatizing education: Free school policy in Sweden and England». *Comparative Education Review*, 59(3), 473-497.
- ZANCAJO, A. (2019). *Drivers and hurdles to the regulation of education markets: The political economy of Chilean reform (National Center for the Study of Privatization in Education Working Paper 239)*. Nueva York: Teachers College, Columbia University. Disponible en: <https://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/WP239.pdf>

Anexos

Anexo 1

Revisión de la literatura: sintaxis de búsqueda y resultados

Anexo 2

Ficha de extracción

En este anexo se detalla la sintaxis utilizada en el proceso de revisión de la literatura descrita en el capítulo 1 del informe, así como la distribución por países del conjunto de documentos revisados.

Sintaxis de búsqueda

(Se presenta en el formato utilizado por la búsqueda en la base de datos *Scopus*)

```
TITLE-ABS-KEY((((("non state educati*" OR "non state school*" OR ("non state" PRE/2 school* ) OR ("non state" PRE/2 educati* ) OR ("non state provision" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("non state provider" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("non state supply" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("non state offer" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("non state sector" W/15 (educati* OR school* ) ) OR "non public educati*" OR "non public school*" OR ("non public" PRE/2 school* ) OR ("non public" PRE/2 educati* ) OR ("non public provision" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("non public provider" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("non public supply" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("non public offer" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("non public sector" W/15 (educati* OR school* ) ) OR "private educati*" OR "private school*" OR (private PRE/2 school* ) OR (private PRE/2 educati* ) OR ("private provision" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("private provider" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("private supply" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("private offer" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("private sector" W/15 (educati* OR school* ) ) OR "government dependent educati*" OR "government dependent school*" OR ("government dependent" PRE/2 school* ) OR ("government dependent" PRE/2 educati* ) OR ("government dependent provision" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("government dependent provider" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("government dependent sector" W/15 (educati* OR school* ) ) OR "independent educati*" OR "independent school*" OR (independent PRE/2 school* ) OR (independent PRE/2 educati* ) OR ("independent provision" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("independent provider" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("independent sector" W/15 (educati* OR school* ) ) OR "subsidi?ed educati*" OR "subsidi?ed school*" OR (subsidi?ed PRE/2 school* ) OR (subsidi?ed PRE/2 educati* ) OR ("subsidi?ed provision" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("subsidi?ed provider" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("subsidi?ed sector" W/15 (educati* OR school* ) ) OR "grant aided educati*" OR "grant aided school*" OR ("grant aided" PRE/2 school* ) OR ("grant aided" PRE/2 educati* ) OR ("grant aided provision" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("grant aided provider" W/15 (educati* OR school* ) ) OR ("grant aided sector" W/15 (educati* OR school* ) ) OR (privately PRE/2 educati* ) OR (privately PRE/2 school* ) OR ("public private partnership*" W/15 (educati* OR school* ) ) OR (ppp W/15 (educati* OR school* ) ) OR (voucher W/15 (educati* OR school* )
```

Anexo 1 Revisión de la literatura: sintaxis de búsqueda y resultados

Sintaxis de búsqueda

)) OR (subsid* W/15 (educati* OR school*)) OR ("quasi market*" W/15 (educati* OR school*)) OR "free school" OR ("academies" AND (england OR english)) AND (australia OR australian OR belgium OR belgian OR chile OR chilean OR denmark OR danish OR france OR french OR hungary OR hungarian OR ireland OR irish OR israel OR israeli OR korea OR korean OR netherlands OR dutch OR slovak OR slovakia OR spain OR spanish OR andalucia OR andalusia OR aragon OR asturias OR baleares OR balearic OR canarias OR "canary islands" OR cantabria OR castilla OR castile OR catalonia OR valenciana OR valencian OR extremadura OR galicia OR madrid OR murcia OR navarra OR navarre OR vasco OR basque OR rioja OR ceuta OR melilla OR sweden OR swedish OR uk OR "United Kingdom" OR england OR wales OR welsh OR scotland OR scottish OR canada OR canadian OR "british columbia" OR alberta OR albertan OR saskatchewan OR manitoba OR quebec)) OR (charter* W/15 (educati* OR school*)) AND (regulat* OR contract OR agreement OR authori?ation OR licensing OR revocation OR renovation OR oversight OR funding OR "financial support" OR profit OR governance OR accountability OR autonomy OR fee OR tuition OR admission OR "schools choice" OR "school choice" OR "student selection" OR "students selection" OR "student screening" OR "students screening" OR "means-tested voucher" OR "targeted voucher" OR "universal voucher" OR "scaled voucher" OR "progressive voucher" OR "means-tested subsid*" OR "targeted subsid*" OR "universal subsid*" OR "scaled subsid*" OR "progressive subsid*" OR facilities OR infrastructure OR "human resources" OR employee OR workforce OR personnel OR staffing OR "provisions" OR eligibility OR harmoni?ation OR waiver OR evaluation) AND NOT ("higher education" OR medical OR medicine OR "language studies" OR "Informa UK" OR afghanistan OR benin OR "burkina faso" OR burundi OR "central african" OR chad OR congo OR eritrea OR ethiopia OR gambia OR guinea OR haiti OR liberia OR madagascar OR malawi OR mali OR mo?ambique OR nepal OR niger OR rwanda OR "sierra leone" OR somalia OR sudan OR syria OR tajikistan OR tanzania OR togo OR uganda OR yemen OR angola OR bangladesh OR bhutan OR bolivia OR "cabo verde" OR cambodia OR cameroon OR comoros OR "ivory coast" OR "djibouti" OR egypt OR salvador OR ghana OR honduras OR indonesia OR kenya OR lao OR lesotho OR mauritania OR myanmar OR nicaragua OR nigeria OR pakistan OR philippines OR senegal OR solomon OR sudan OR tunisia OR uzbekistan OR vanuatu OR vietnam OR zambia OR zimbabwe)) AND (EXCLUDE(SUBJAREA, "MEDI") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "NURS") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "BIOC") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "ENGI") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "HEAL") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "ENVI") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "COMP") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "EART") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "AGRI") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "DENT") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "PHAR") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "MATH") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "ENER") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "PHYS") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "VETE") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "NEUR") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "CENG") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "IMMU") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "MATE") OR EXCLUDE(SUBJAREA, "CHEM")) AND (EXCLUDE(DOCTYPE, "re"))

TABLA 10

Distribución de documentos primarios revisados, según sistema educativo y estrategia de búsqueda

| | BÚSQUEDAS EN BASES DE DATOS ACADÉMICAS | BÚSQUEDAS COMPLEMENTARIAS | TOTAL |
|---------------------------|--|---------------------------|------------|
| Australia | 5 | 6 | 11 |
| Canadá | 5 | 9 | 14 |
| Chile | 8 | 26 | 34 |
| Comparativo | 15 | 8 | 23 |
| Bélgica | 7 | 15 | 22 |
| Dinamarca | 3 | 7 | 10 |
| Eslovaquia | 0 | 6 | 6 |
| España | 8 | 6 | 14 |
| Estados Unidos de América | 21 | 7 | 28 |
| Francia | 9 | 6 | 15 |
| Hungría | 0 | 8 | 8 |
| Inglaterra | 9 | 11 | 20 |
| Irlanda | 1 | 9 | 10 |
| Países Bajos | 5 | 9 | 14 |
| Suecia | 9 | 8 | 17 |
| Total | 105¹ | 141 | 246 |

¹ La diferencia respecto a los 112 artículos seleccionados originalmente se explica por la exclusión de los casos de Israel y Corea.

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

Ficha de extracción

| | |
|--|--|
| País/sistema educativo | |
| Revisor | |
| Documentos incluidos | |
| | |
| D0 - Características y evolución del sistema de subsidios públicos a escuelas privadas | |
| | |
| D1 - Dimensiones regulativas | |
| Financiación | |
| Gobernanza y autonomía | |
| Entrada y salida de proveedores | |
| Admisión de alumnos y elección escolar | |
| Evaluación y rendición de cuentas | |
| Profesorado y otros profesionales | |
| D2 - Principales debates | |
| | |
| D3 - Reformas | |
| | |
| D4 - Evidencia sobre el impacto de cambios regulativos | |
| | |
| Notas | |
| | |
| Referencias útiles (literatura académica y literatura gris) | |
| | |

El modelo de conciertos educativos español se instauró hace casi cuatro décadas con la Ley Orgánica del Derecho a la Educación del año 1985. Desde entonces, España se ha situado entre los países de la OCDE con un mayor peso de la provisión privada subvencionada. A pesar de que el modelo de conciertos se instauró con la intención de equiparar la oferta pública y la concertada, ha dado lugar a un régimen de provisión mixta caracterizado por una clara dualización de la red escolar, con consecuencias directas sobre las desigualdades educativas y la segregación escolar. La evidencia intencional demuestra que los sistemas de provisión mixta, como el español, contribuyen de forma directa a la generación de desigualdades educativas, y requieren de una regulación eficaz para reducirlas o, como mínimo, compensarlas.

Este estudio examina la regulación del modelo español de conciertos y la pone en relación con otros sistemas de provisión mixta de su entorno. El informe identifica distintos modelos internacionales de regulación del sector privado subvencionado, y sintetiza los principales ejes de debate y procesos de reforma impulsados en otros países. Esta comparativa internacional nos permite aportar una mirada más amplia a la relación entre la educación concertada y las desigualdades educativas, así como identificar políticas con las que favorecer mayores niveles de equidad educativa desde una perspectiva de la regulación pública.