

## MONOGRÁFICO

### La libertad de elección de centro en España: particularidades nacionales y modalidades locales

The freedom choice of school in Spain: national particularities and local modalities

#### EDITORIAL

Antonio **Olmedo Reinoso** (Universidad de Granada)

Myrian **Andrada** (Universidad de Sevilla)

#### *Coordinadores del monográfico*

Desde principios de los años 80, numerosos países europeos han implementado reformas destinadas a modificar el sistema convencional de elección escolar; es decir, la asignación obligatoria de cada alumno a un centro público en general el más próximo a su domicilio. Estas reformas afectan un gran número de dimensiones del proceso de escolarización, entre ellas, los márgenes de libertad otorgados a las familias para elegir el centro educativo de sus hijos y la gestión de las plazas ofrecidas por los centros escolares.

En este sentido, los países elaboran sus políticas y sistemas de elección escolar a partir de diferentes alternativas. Las mismas suelen reunirse esquemáticamente y siguiendo la tipología de la Red de Información sobre la Educación en Europa (EURYDICE) en torno a cuatro grupos: 1) ausencia de libertad de elección en el sector público con una asignación de un alumno al centro escolar más próximo a su domicilio (algunas veces con posibilidad de solicitar otro centro público si el alumno cumple con ciertos requisitos), 2) la asignación de un alumno al centro escolar con el derecho de los padres de solicitar otro, 3) la libertad de elección escolar con intervención de las autoridades educativas locales en caso de exceso de capacidad del centro y 4) libertad de elección de centro sin intervención de las autoridades locales en la atribución de plazas.

En este marco, países como Grecia, Corea (en el caso de los centros de primaria) y Francia -hasta el año 2007, puesto acaba de iniciar una reforma hacia el modelo 3- son representativos del primer modelo de elección. El segundo modelo ha sido adoptado en el sector público, por países como Austria (sólo para los centros de primaria) Suecia e Islandia, entre otros. La libertad de elección sin que las autoridades locales intervengan en la asignación de las

plazas escolares existe en su forma pura en los Países Bajos, en Bélgica e incluso en países mediterráneos como Italia desde el año 2000. Estos sistemas se caracterizan por otorgar importantes márgenes de maniobra institucional a los propios centros en materia de admisión e inscripción del alumnado. Hay que destacar ciertas particularidades de los Países Bajos puesto que el aumento de la libertad de elección ha ido acompañado de fuertes políticas de educación compensatoria y de incitaciones institucionales con el fin de motivar a los centros para que eduquen al alumnado más desfavorecido. Finalmente, el tercer grupo de sistemas incluye a los países cuyas políticas educativas de elección escolar se han diseñado para permitir a las familias expresar sus preferencias por los centros. Los poderes públicos representados por las autoridades locales responsables de los servicios educativos intervienen para regular la atribución de las plazas disponibles. Este sistema se ha implementado en países europeos como Inglaterra, Irlanda del Norte, Dinamarca y en España cuya implementación a dado lugar a modalidades locales bastantes diferentes. Entre los rasgos comunes hay que destacar que en dichos sistemas la elección es posible entre todos los centros financiados con fondos públicos ya sea en forma total o parcial incluyendo a los centros concertados.

El primer modelo de elección escolar que hemos presentado ha estado vigente en Francia, tal como lo anticipamos, hasta el año 2007. Aunque el mismo había sido reformado en varias ocasiones durante 1980, los cambios no han tratado de eliminar la asignación obligatoria de cada alumno al centro escolar público más próximo a su domicilio (sistema conocido como *carte scolaire*) sino ofrecer más opciones para justificar el pedido de una plaza en un centro diferente al asignado (mecanismo conocido como *dérogation*). El gobierno electo recientemente se propone eliminar por completo el sistema de asignación obligatoria a un centro público en el 2010 para reemplazarlo, a juzgar por los primeros elementos implementados de la reforma, por un sistema acorde al tercer modelo que hemos mencionado. Las numerosas investigaciones sobre los efectos del sistema de *carte scolaire* en Francia, de *catchment area schools* en el Reino Unido y en los Estados Unidos permiten identificar dos grandes grupos de limitaciones. Por una parte, la existencia de elevados niveles de segregación social y étnica (con controversias acerca de sus interrelaciones con la segregación residencial). Por otra parte, aunque en relación con el grupo anterior el desarrollo de estrategias familiares para evitar escolarizar a los niños en un centro no deseado (incluidas la movilidad residencial, la elección de un centro privado y la instrucción obligatoria en el hogar).

El sistema de asignación que se basa en la correspondencia de cada centro público a una zona geográfica exclusiva beneficia a las familias que ya son las más favorecidas: aquellas que pueden alquilar o comprar un inmueble en las zonas con centros de muy buena reputación (que influye a su vez en el precio de los inmuebles en dichas zonas) o que tienen redes sociales suficientes como para obtener una plaza en el centro deseado (falsificando documentos, utilizando el prestigio de ciertas profesiones, etc.). El impacto de estos aspectos se agrava porque en estos sistemas el sector de centros privados subvencionados no está obligado a utilizar las mismas regulaciones en materia de inscripción de alumnos que los centros públicos. En Francia, se ha

comprobado también que los profesores se encuentran en el grupo de familias que más utilizan las estrategias de evitamiento del centro asignado.

El modelo inverso al anterior se basa en el desarrollo de la libertad de elección sin intervención de las autoridades locales cuando los centros escogidos no disponen de plazas. Sin embargo, el mismo presenta también limitaciones que han sido identificadas por diferentes investigaciones: los centros disponen de amplios márgenes para seleccionar al alumnado, las familias de las clases medias y superiores son las que más se benefician de las posibilidades de elección, la segregación residencial continúa influyendo en la segregación social en los centros, la concentración del alumnado con serias dificultades escolares en ciertos centros, etc. En cambio, se dispone de pocas investigaciones que examinan los efectos del modelo de elección escolar que permite a las familias expresar sus preferencias con intervención de los poderes públicos locales. En el caso del sistema español, por ejemplo, no se dispone aún de un conjunto significativo de estudios que aporten evidencia científica sobre sus ventajas y limitaciones. Un aspecto clave a la hora de desarrollar propuestas de mejora del actual mecanismo.

Por otra parte, ya sea al interior de uno u otro modelo las reformas de elección escolar han evolucionado de formas diferentes según los países. De allí la importancia de analizar no sólo las particularidades de esta política educativa a escala nacional sino principalmente sus interpretaciones en los contextos locales. En este sentido, la evolución del sistema de elección escolar en España, sus diferentes modalidades y efectos han sido muy poco estudiados en comparación con otros sistemas en los que existe un modelo de elección escolar similar. El sistema español ofrece una importante posibilidad para analizar si se trata de una afirmación retórica o de una voluntad política real de aumentar las posibilidades de elección escolar que pueda beneficiar a las familias más desfavorecidas.

En el diseño de este monográfico se han considerado un conjunto de dimensiones y líneas de trabajo que, en torno a la temática de la elección de centro, se están desarrollando en la actualidad. Por ello, podemos afirmar que el conjunto de artículos que lo componen, suponen, forzosamente, una apuesta por la pluralidad, tanto ideológica como disciplinar. Con respecto a su estructura, el número se divide en dos partes que se encuentran íntimamente relacionadas. De esta forma, la primera parte está compuesta de cuatro aportaciones en las que se exponen y desarrollan tanto planteamientos teóricos como evidencia empírica en relación a los efectos de las regulaciones y mecanismos de las distintas políticas de elección de centro, su incidencia sobre distintos elementos de los sistemas educativos y sus consecuencias más amplias sobre los niveles de equidad y mecanismos de exclusión, desde una perspectiva global. La segunda, de corte marcadamente empírico, reúne tres artículos que, partiendo desde la escala local, analizan los efectos de la elección sobre distintas dimensiones relacionadas con la segregación escolar. Quizás unos de los aspectos más llamativos y sugerentes del presente monográfico es la recopilación en un mismo volumen de distintos estudios en torno a esta temática, lo cuáles están siendo desarrollados en la actualidad en distintos contextos. Como advertimos,

dado el carácter novedoso y la actualidad de esta línea de investigación en nuestro país, los resultados que se presentan son aún parciales en la mayoría de los casos, lo cual confiere a esta compilación un carácter de encuentro y debate para la continuidad, lejos de pretender ser un punto y final en un campo en plena efervescencia en España.

La primera parte, incluye cuatro artículos interesados en el análisis en la evolución e impacto de los efectos de las políticas de "libre" elección de centro desde una perspectiva global. La intención es describir las principales características del modelo de elección de centro español situándolo en el contexto internacional de estas políticas. En el primero de los artículos, Maroy presenta una serie de interpretaciones y conclusiones en relación con los estudios de elección de centro a partir de una revisión de la literatura internacional especializada y de algunos de los resultados del estudio *RegulateducNetwork*. En concreto, analiza los efectos de la introducción de propuestas centradas en la "libertad de elección de centro" sobre los niveles de equidad y de competencia. Apoyándose en los resultados de distintos estudios en diferentes contextos, defiende que en aquellos casos en que la libertad de elección se combina con mayor autonomía de los centros, en términos generales los niveles de segregación tienden a acentuarse. En estos casos se comprueba como la mayor libertad de los padres para elegir centro favorece la creación de altos niveles de competencia entre los centros, ya sea por atraer a un mayor número de alumnos (lo cual suele traducirse en mayor financiación y recursos) o por atraer a aquéllos que podrían denominarse como "buenos" (los cuales también "abaratarián" cualitativamente el proceso y servirían como reclamo para otros de semejantes características). Se estaría produciendo, por tanto, una polarización entre los distintos centros escolares en función del tipo y la cantidad de alumnos que éstos son capaces de captar. Junto a ello, y quizás más relevante para nuestro contexto, este autor defiende que esta situación no se produce tan sólo en contextos de fuerte privatización y creación de "cuasimercados". Por el contrario, también puede encontrarse en sistemas donde la elección no se promueve desde instancias oficiales, sino que se controla la asignación de alumnos mediante distintos mecanismos, entre los que destaca la "zonificación escolar". La solución propuesta a este incremento de la competitividad, y a los efectos negativos que ésta genera, pasaría por la creación de una regulación eficaz de todo el proceso y de las relaciones que se establecen entre los distintos agentes participantes en el mismo. En definitiva, postula la creación de mecanismos reguladores que definieran un proceso común ante el que tanto familias como centros puedan enfrentarse y posicionarse en igualdad de condiciones, capaces de contrarrestar los efectos negativos generados por la existencia de estrategias segregadoras por parte de cualquiera de ellos.

En torno a dichos mecanismos gira el segundo artículo de esta primera parte. Aquí, Andrada, aplicando las teorías sobre la justicia social al estudio de los sistemas educativos, y más en concreto a los dispositivos de elección de centro, plantea un esquema de evaluación de los efectos de los mismos sobre los niveles de equidad. De esta forma se analizan, en base a dicho esquema, un grupo de mecanismos de asignación de plazas escolares en los que las

autoridades locales tienen un importante margen de actuación respecto a la compensación de posibles efectos negativos respecto a la equidad, pero manteniendo, en un importante grado, la posibilidad de elección por parte de los padres. En concreto se examinan tres modelos: la "controlled choice" (caso de Estados Unidos); la escala de criterios, incluyendo el "banding system", utilizando un procedimiento informatizado aleatorio (caso inglés); y, por último, la aplicación de una escala de criterios prioritarios combinada con un "sorteo de plazas" (caso español). En cada uno de ellos se consideran las principales características y regulaciones del mecanismo de asignación de plazas, así como los efectos que dichos modelos ejercen sobre la equidad a partir de la revisión de la evidencia empírica disponible. Entre las principales conclusiones, la autora subraya la inexistencia de un efecto directo y automático de la aplicación de mecanismos que amplíen las capacidades de elección de las familias y la mejora de la calidad de la enseñanza. Para que esto último se produzca sería necesaria la aplicación de políticas educativas con el objetivo de evitar que dicha libertad de elección derive en una mayor jerarquización de los mapas educativos locales, dificultando la propuesta de soluciones para las necesidades educativas que los alumnos presenten en cada caso.

En tercer lugar, con la intención de contextualizar el debate abierto por los dos primeros artículos respecto al caso español, Fernández Enguita ofrece una lectura crítica en torno a lo que podría denominarse como la "problemática pública/privada" en España. En su artículo demuestra cómo la proporción entre los centros públicos y privados se ha mantenido durante los últimos diez años (dos tercios y un tercio, respectivamente). Dicha constancia en las proporciones suele ocultar la existencia de procesos que estarían significando cambios de segundo orden necesarios para la explicación de estos mismos datos. Así, señala cómo el crecimiento de la escuela privada (no estatal, utilizando la terminología que el propio autor propone) se produce en los grandes núcleos urbanos y en torno a grupos sociales determinados (aquellas familias de mayor nivel de renta, ocupacional y cultural). Junto a ello, destaca la importancia de considerar los flujos entre la educación concertada y la puramente privada. Y, por último, se subraya la necesidad de explicar cualitativamente dichos flujos en un contexto de estabilidad proporcional. Es decir, demuestra cómo la proporcionalidad pública/privada se mantienen estables porque la pública estaría experimentando la huida de alumnos de contextos socioeconómicos más altos recuperando su alumnado entre los grupos más desfavorecidos. En definitiva, en relación con el tema del presente monográfico este análisis demuestra la necesidad de incluir y comprender la articulación entre las distintas redes de centros en el estudio de los efectos de la elección de centros, superando el análisis individual de cada una de ellas. Y, junto a ello, la importancia de atender a diferentes dimensiones del proceso considerando las características propias de cada etapa y el contexto en el que encuentran los centros, si se pretende alcanzar el entendimiento de dichos flujos.

Por último, Villarroya y Escardíbul analizan de qué forma y en qué medida las políticas públicas han conseguido elevar la capacidad efectiva de elección de las familias española, sin que ello suponga una renuncia a mejorar en los niveles de equidad. Presentan en su artículo una descripción sobre la

evolución del sistema de enseñanza obligatorio, tanto público como privado, mediante el análisis del número de centros y alumnos en cada tipología. A su vez, analizan la evolución del gasto público realizado para financiar la enseñanza privada desde la década de los noventa. Puede comprobarse cómo las políticas educativas tendentes a la ampliación de las oportunidades de elegir centro por parte de las familias, han ido acompañadas de un aumento de la financiación destinada al sector privado de la enseñanza en términos relativos. Por último, se presentan los resultados empíricos de su investigación en torno a los determinantes de la elección de centro en España, basándose en datos del estudio PISA del año 2003. Con ello demuestran cómo los condicionantes familiares inciden fuertemente sobre la capacidad real de elección de centro, más en concreto ante la posibilidad de elegir un centro privado, al igual que sucede con la existencia de mayores expectativas educativas de estos alumnos. Los centros concertados estarían acogiendo al alumnado de una situación socioeconómica más alta, lo cual se vería reforzado por el "efecto de la escolarización infantil". Por último, la influencia de la experiencia personal previa de otros familiares (ya sean los propios padres y otros miembros de la familia extensa) en esos mismos centros estaría sugiriendo la existencia de procesos de transmisión intergeneracional de la elección, favoreciendo a su vez la transmisión de procesos de selección del alumnado.

Una vez expuesta la naturaleza y amplitud de la problemática en torno a los efectos de la elección, la segunda parte de este monográfico propone el análisis de distintas dimensiones relacionadas con la misma a escala local. Para ello, se presentan los resultados de tres trabajos de investigación que se están llevando a cabo en distintas regiones de nuestro país. Así, Alegre, Benito y González, por su parte, analizan el papel que podría estar jugando la decisión política de optar por zonas de influencia como principal mecanismo de asignación de plazas escolares ante los altos niveles detectados de segregación escolar. Basándose en datos obtenidos en la Comunidad Autónoma de Cataluña, estos autores plantean la relación existente entre dichas zonas de influencia y la existencia de determinadas dinámicas de segregación y concentración escolar. Para ello, han contrastado los niveles de segregación escolar basados en el nivel de instrucción de los padres (principal variable determinante de los resultados académicos de los alumnos) con los niveles de segregación escolar en función de la procedencia del alumnado (en relación al país de nacimiento de éstos y de sus padres). Su investigación se lleva a cabo en distintos municipios que presentan esquemas geográficos diferentes en relación a la planificación de sus zonas de escolarización. Un resultado común a todas las posibles configuraciones es la existencia una distribución desigual del alumnado, en base su perfil socioeconómico o su origen extranjero, en el conjunto de la red escolar respecto del carácter público o privado de los centros. Junto a ello, plantean que es necesario establecer ciertas matizaciones. Así, destacan cómo los municipios más grandes, y por tanto más diversificados, presentan mayores niveles de segregación (especialmente respecto al capital instructivo). De esta forma, se propone que a pesar de la importancia de la titularidad en cada población, los datos presentados refuerzan la idea de que ésta no es la única variable explicativa de la desigualdad entre los centros. Por ello es importante detectar y explicar las diferencias existentes en el seno del sector público y concertado.

El artículo de Valiente profundiza en esta última idea. A través de índices relacionados con la igualdad y la interacción social, este autor estudia la segregación escolar del alumnado inmigrante en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Igualdad en el sentido de distribución de alumnos en función del tipo de centro, e interacción en la línea de la "probabilidad de contacto" entre los distintos grupos sociales a los pertenecen aquéllos. De esta forma, demuestra como el sistema catalán presenta unos niveles de segregación elevados, los cuáles se han estabilizado en los últimos años. El autor señala varios posibles motivos entre los que destaca la falta de compromiso social por parte de la red concertada. Los conciertos educativos continuarían una fuente de desigualdad respecto al acceso a la educación obligatoria. Por otro lado, la existencia de desigualdades demográficas y territoriales estaría condicionando el acceso a servicios públicos de calidad, entre ellos la educación, para los habitantes de determinadas zonas. Por último, se demuestra cómo la segregación dentro del sector público está generando fenómenos de concentración del alumnado, en concreto de la población inmigrante, en centros educativos determinados. Con ello, estaría aumentando el riesgo de dualización del sistema educativo catalán, superándose la brecha tradicional existente entre centros públicos, concertados y privados.

Como vemos, este bloque del monográfico considera diferentes variables de la segregación escolar en relación con la elección de centro. Entre ellas se encuentran la segregación residencial, la selección del alumnado por parte de los centros y la selección institucional (itinerarios), y la existencia de estrategias familiares. Si bien, los artículos anteriores han desarrollado las dos primeras, será el último de los artículos el que se centre en las estrategias familiares. El texto de Olmedo y Santa Cruz presenta los resultados de su estudio cualitativo sobre las estrategias y discursos familiares en torno a la elección de centro llevado a cabo en la ciudad de Granada. En concreto, aquí, se centran en el proceso de valoración de los centros educativos llevado a cabo por un grupo de familias de clase media. De esta forma, intenta explicarse la existencia de estrategias segregadoras mediante el estudio de las acciones de aquéllos pertenecientes a contextos sociales que son tradicionalmente calificados como "triunfadores". Para ello, hacen uso de la diferenciación establecida por Benstein entre el *orden instrumental* y el *orden expresivo*, centrándose su artículo en el primero de ellos. Este análisis permite observar cómo las definiciones que manejan los padres de esta clase difieren en gran medida de aquéllas esperadas por los planificadores políticos y teóricos a favor de la elección de centro. Su acción, en algunos casos directa y en otros más sutil, basada en su dominio de altos niveles de capital económico, cultural y social, produce dinámicas segregadoras de cierre social. De esta forma, las familias juegan un papel determinante en la consecución de ciertos fines y resultados esperables sobre una determinada política, convirtiéndose así en decisivos actores políticos, responsables en cierta medida de la configuración de la realidad social. Obviar la existencia de dichas estrategias sería una forma de legitimar las situaciones de desigualdad, reforzando mecanismos que podrían mejorar parcialmente las cifras de segregación escolar pero obviando las verdaderas causas de las

mismas, con lo que se estaría renunciando, por tanto, a la posibilidad de encontrar una solución realmente igualitaria.

En definitiva, como ya se puso de manifiesto, éste es un número monográfico a través del cual pretendemos contribuir al mantenimiento de un debate y al desarrollo de investigaciones sobre esta problemática en el sistema educativo español. Consideramos que la misma es crucial para aquéllos que nos encontramos preocupados por una educación de calidad para todos y para todas, una educación capaz de superar sus anclajes congénitos, pudiendo ser utilizada como una verdadera herramienta de transformación social.

Finalmente, aprovechamos el espacio de este editorial para agradecer formalmente al Profesor Antonio Bolívar Botía (Director del Consejo Editorial) por habernos invitado a publicar un monográfico sobre esta temática controvertida, diversa y apasionante. Deseamos que los lectores puedan enriquecerse con su lectura tanto como lo hemos hecho en nuestro rol de coordinadores.