

UNA CUESTIÓN DE GOBIERNO

¿Cómo se puede impedir la segregación escolar?

En muchos sistemas educativos proliferan las polémicas acerca de la elección de escuela y se multiplican las señales de una segregación social rampante. Los autores intentan dar respuesta al título desde el análisis de las realidades de Chile, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Países Bajos y Suecia. Y advierten que estas tendencias generan nuevos problemas de coordinación entre gobiernos y de confianza institucional en la mayoría de estos países.



XAVIER RAMBLA Y OSCAR VALIENTE

Grupo Interdisciplinar de Políticas Educativas/Seminario de Análisis de las Políticas Sociales de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

Los proyectos políticos neoliberales, hegemónicos durante las dos últimas décadas, trajeron consigo una aguda controversia entre los partidarios de la libre elección escolar y los partidarios de que los centros admitiesen preferentemente al alumnado de su vecindad. Actualmente, es difícil distinguir entre los sistemas educativos que se han inspirado en una u otra orientación, puesto que se amplían en todas partes los márgenes de opción individual y proliferan las estrategias oportunistas para obtener ventajas comparativas de ellos (Butler y van Zanten, 2007; Olmedo y Santa Cruz, 2008). No es ninguna sorpresa que al mismo tiempo se enciendan muchas polémicas en torno a la transparencia de los mecanismos de admisión escolar, a supuestos agravios comparativos, y a la influencia de los sectores sociales impulsores de escuelas con una ideología determinada.

En aquel momento el peligro de que se acentuase la segregación social entre las escuelas fue un arma arrojada para los dos bandos. Quienes defendían la libertad de elección argumentaban que ésta “liberaba” a las familias humildes de los barrios donde se concentraban los grupos con mayor vulnerabilidad social. A su vez, quienes propugnaban la asignación por zonas contiguas replicaban que precisamente su propuesta contrarrestaba la polarización social que era de otro modo inevitable en un contexto de elecciones competitivas en un mercado escolar.

En los últimos años estas dos tesis han tropezado con el dato de una acentuada segregación social en sistemas educativos inspirados tanto en versiones radicales como moderadas de ambos principios. Por ejemplo, en Chile los padres disponen de total libertad para calcular cuidadosamente a qué escuela prefieren mandar a sus hijos, y se observa una fractura entre los grupos socioeconómicos presentes en los centros municipales y en los centros subvencionados (Narodowski y Nores 2002). Asimismo, en Gran Bretaña cada escuela fija sus propios criterios de admisión, con lo cual los centros de gestión privada aprovechan su mayor autonomía para cerrar el paso a sus aulas a los chicos y chicas con menores habilidades académicas; algo parecido ocurre en Nueva Zelanda y en los Países Bajos (Fletcher-Campbell y otros, 2007). Por su parte, en Estados Unidos la mayoría de escuelas son públicas y los condados establecen

sus condiciones de matriculación, pero aunque los jueces avalaron la política de reparto de estudiantes afro-americanos hace cuarenta años, se ha despertado una nueva inquietud por la nueva segregación étnica escolar desde los años noventa (Hotschild, 2003; The Civil Rights Project, 2007). En Francia a cada escuela le corresponde el alumnado de su entorno urbano, pero también se observa que los chicos y chicas de los sectores sociales medios huyen sistemáticamente de las (menos aventajadas) zonas de educación prioritaria (Bénabou y otros, 2004). En contrapartida, en Suecia la libertad de elección apenas ha exacerbado la segregación (Fletcher-Campbell y otros, 2007). En suma, los actores implicados en la política educativa dedican una renovada atención a la segregación escolar, a menudo para achacarla a unas políticas determinadas; asimismo, varias investigaciones revelan que las estrategias oportunistas de las clases medias son dominantes en todos los contextos.

Una visión panorámica

Para centrar la discusión es imprescindible tener en cuenta lo que ocurre en varios países. En los párrafos siguientes esbozamos un mínimo estado de la elección escolar en siete sistemas educativos diferentes.

Chile

Durante los años ochenta la dictadura instauró por decreto el mercado escolar, que no ha variado sustancialmente desde entonces. Las familias pagan cantidades muy variables a las escuelas privadas independientes, pero también a las escuelas subvencionadas. Las comunas gestionan las escuelas públicas a partir de sus propios recursos, desiguales debido a la disparidad de la renta media local. Un fondo de compensación entre localidades atenúa, pero no neutraliza, esta variedad de los presupuestos educativos municipales (García Huidobro, 2006). Desde 2006 el gobierno aporta una subvención complementaria a los centros, por cada estudiante con necesidades educativas especiales (García Huidobro y Bellei, 2006).

Estados Unidos

Cada condado gestiona sus escuelas con sistemas muy distintos de asignación del alumnado y de gestión pública o mix-

Las estrategias oportunistas de las clases medias son dominantes en todos los contextos

ta de los centros. Es muy limitada la presencia de la escuela propiamente privada, pero algunas localidades han buscado proveedores empresariales o cooperativos de servicios educativos que puedan impulsar el desarrollo local (Warren, 2005). Por otra parte, en muchas regiones metropolitanas las escuelas del vecindario se han convertido en un importante componente del valor de la vivienda (Hotschild, 2003).

Francia

Todas las escuelas públicas (las privadas son pocas) tienen que atender a los niños y niñas de su zona escolar, establecida hace décadas. Las alegaciones contra esta primera atribución automática son objeto de una revisión oficial muy rigurosa, pero pueden ser aceptadas en unas condiciones muy específicas. Como las zonas escolares no se han adaptado a los cambios urbanos, su composición social no es actualmente tan heterogénea como lo era en un primer momento (Felouzis y otros, 2004; Van Zanten, 2002).

Inglaterra (Gran Bretaña)

Durante el período conservador se instauró la libre elección de escuela, avalada por una reivindicación de los valores familiares. Al mismo tiempo se modificaba la gestión de los centros para que los representantes de los padres adquiriesen un verdadero poder sobre los profesionales y se ofrecían facilidades para una gestión privada o diferenciada de varios tipos de centros públicos. Aunque los nuevos gobiernos laboristas obligaron a sistematizar los criterios de admisión en 1998, cada centro dispone de un margen de autonomía considerable. Desde entonces se han publicado códigos de buenas prácticas, se han creado “foros de admisión” –compuestos por representantes de las escue-

las en los municipios y las comunidades locales– y algunas autoridades educativas locales han ensayado fórmulas para resolver la demanda excedente de una escuela, por la vía del sorteo (Ball, 2008; Fletcher-Campbell y otros, 2007).

¿Quién es el responsable último de la admisión en una escuela? ¿la dirección de ésta, una mesa de representantes locales, el municipio o el ministerio encargado de las competencias educativas?

Nueva Zelanda

Las escuelas pueden ser públicas, “integradas” (reciben el mismo presupuesto por estudiante que las públicas, pero sus edificios son privados) o bien completamente privadas. Aunque el estado financia toda la educación hasta los 18 años, muchos municipios hacen aportaciones económicas a sus centros, y muchas escuelas requieren una contribución voluntaria de los padres. La mayoría de las familias matricula a sus hijos en las escuelas de su vecindario, pero las zonas escolares fueron abolidas hacia 1990; a pesar de algunas variaciones legislativas, desde entonces se ha mantenido la norma de que una escuela puede definir su propia “fórmula de matrícula” si da publicidad a las plazas que ofrece, fuera de su zona, y las otorga por sorteo, a la vez que tiene en cuenta a los residentes en la zona y no vulnera la garantía de una plaza adecuada a todo el mundo. Un 18% de escuelas Primarias y un 24,7% de escuelas Secundarias utiliza estas fórmulas, a menudo con segundas intenciones selectivas según algunos estudios etnográficos (Fletcher-Campbell y otros, 2007).

Países Bajos

Las escuelas públicas municipales y las escuelas privadas tienen unos estatus legales equivalentes, con el mismo apoyo económico estatal, aunque las segundas pueden seleccionar a los estudiantes de una fe religiosa determinada. Las escuelas deben aceptar a sus estudiantes por orden de llegada, y los centros religiosos siempre han formado a chicos y chicas de distintas clases sociales. Tan sólo la

autoridad educativa puede imponer el programa educativo al que debe inscribirse un estudiante de 12 años (formación profesional básica, educación secundaria general enlazada con la formación profesional superior, y educación académica preuniversitaria), aunque puede haber transferencias entre ellos. La adscripción religiosa de muchas escuelas privadas se ha difuminado en las últimas décadas, especialmente cuando las escuelas católicas han empezado a admitir a estudiantes de otras confesiones (Fletcher-Campbell y otros, 2007).

Suecia

Desde 1991 se ha convertido en el país europeo que atribuye mayor libertad de elección escolar a las familias. Los municipios tienen la obligación de sufragar los gastos educativos de sus residentes, incluso si prefieren matricularse en la escuela de otra localidad o en una “escuela independiente”, siempre y cuando haya plazas disponibles y esta opción no genere grandes problemas económicos ni organizativos al ayuntamiento. Este segundo tipo de escuela debe ser gratuita, aceptar a quienes lo soliciten y enseñar el currículo nacional. Un individuo, una entidad pedagógica, una cooperativa, una asociación o una empresa, puede regir estos centros, a menudo con una orientación religiosa. El balance de aquella reforma indica que la mayoría de estudiantes acuden a escuelas públicas y que las escasas “escuelas independientes” se han concentrado en las áreas donde las desventajas educativas son mayores (Fletcher-Campbell y otros, 2007).

Gobierno de la educación y confianza en sus instituciones

Una mirada transversal a estos sistemas educativos encuentra sendos focos de tensión en el gobierno multi-nivel y en el proceso administrativo de la matriculación.

En primer lugar, la escolarización es uno de los problemas del gobierno, concertado entre distintas escalas de decisión política. ¿Quién es el responsable último de la admisión en una escuela? ¿la dirección de ésta, una mesa de representantes locales, el municipio o el ministerio encargado de las competencias educativas? En prácticamente todos los casos se observa que las autoridades locales han tomado cartas en el asunto: en los Países Bajos y

Suecia se encargan de esta función desde hace décadas, en Chile y Francia han recibido las competencias en los últimos treinta años, y en los países anglosajones mantienen o han tenido que reforzar sus funciones de inspección. Pero se detectan ejemplos de municipios que han asumido nuevas competencias educativas en una situación política de debilidad (Chile), de fortaleza (Suecia) y de tensiones imprevistas anteriormente (Francia). Al mismo tiempo, se distinguen tradiciones políticas de una educación pública estatal que se abre a nuevas formas de provisión (Estados Unidos, Inglaterra) y de tradiciones políticas con gran peso de la educación confesional (Chile, Países Bajos).

En segundo lugar, las autoridades educativas ven comprometida su credibilidad en la medida en que la opinión pública pone sus criterios de matriculación en tela de juicio. En particular, la selección por las habilidades académicas y la multiplicidad de criterios son objeto de reproche en Inglaterra y los Países Bajos, del mismo modo que lo son los desequilibrios presupuestarios en Chile, los posibles sesgos étnicos en Estados Unidos, las dificultades para gestionar las transformaciones urbanas en Francia o la discrecionalidad de algunas escuelas en Inglaterra, Nueva Zelanda y Países Bajos. Tan sólo en Suecia estas controversias han sido mucho más moderadas que en los demás países, probablemente por la voluntad explícita y transparente de garantizar la gratuidad, la composición social comprensiva y la educación compensatoria. Si bien la gratuidad es también un principio en Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Países Bajos (a diferencia de Chile y Nueva Zelanda), el compromiso con una escuela diversa parece que ha arraigado mucho más en el país escandinavo, a pesar de los distintos regímenes institucionales.

A modo de conclusión

La elección de escuela y la segregación social de los centros han entrado en la primera página de nuestros asuntos colectivos. El problema no sólo responde a una coyuntura caracterizada por las estrategias selectivas de las clases medias, sino también a una contradicción intrínseca de la educación democrática. De hecho, la misma Declaración de los Derechos Humanos recoge a un mismo tiempo el derecho de los padres a elegir

La complejidad del proceso requiere que la autoridad educativa tenga competencias de inspección y, si es necesario, de sanción

la clase de educación recibida por sus hijos y el derecho de éstos a una igualdad de oportunidades educativas. El primero y el segundo colisionan en muchos extremos relacionados con la segregación escolar.

Una visión panorámica de siete países sugiere, a título indicativo, que prácticamente en todas partes la coordinación entre los niveles de decisión política y la transparencia de los procesos administrativos son temas muy significativos, cuando no espinosos. De este ejercicio se desprenden algunas recomendaciones finales que pueden ser relevantes para el

debate general sobre la libre elección de escuela. Concluiremos nuestra reflexión anotándolas brevemente:

- Es conveniente que la responsabilidad política de garantizar la elección, y responder ante la segregación, esté definida explícitamente: los municipios suecos pueden ser un ejemplo, salvando las particularidades de cada estado. Un gran número de críticas, comunes a muchos países, echan precisamente de menos esta claridad.

- El pluralismo pedagógico y religioso, si bien es valioso por muchas razones, también ofrece incentivos a las estrategias oportunistas. Los debates holandés e inglés son paradigmáticos en este sentido. Probablemente sea muy razonable que aquella responsabilidad política incluya explícitamente la necesidad de modelar estas manifestaciones espurias del pluralismo escolar.

- La complejidad del proceso requiere que dicha autoridad educativa tenga competencias de inspección, y si es necesario de sanción, con el fin de conjurar la desconfianza que corroe la vida escolar de muchas localidades.

para saber más

- ▶ **Ball, S. J. (2008):** "The Legacy of ERA, Privatization and the Policy Ratchet". *Educational Management, Administration and Leadership*, 36, pp. 185-199.
- ▶ **Bénabou R.; Kramarz, F. y Prost, C. (2004):** "Zones d'éducation prioritaire: quels moyens pour quels résultats? Une évaluation sur la période 1982-1992". *Économie et Statistique*, 380, pp. 3-34.
- ▶ **Butler T. y van Zanten, Agnes. (2007):** "School Choice: a European Perspective". *Journal of Education Policy*, 22, pp. 1-5.
- ▶ **Felouzis G.; Liot F. y Perroton, J. (2005):** *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*. Paris: Éditions du Seuil.
- ▶ **Fletcher-Campbell, F.; Whitby, Karen; White, Kerensa; Chamberlain, Tamsin (2007):** *Review of International Literature on Admissions*. Londres: CfBT Education Trust and National Foundation for Educational Research.
- ▶ **García Huidobro, J. E. (2006):** "La reforma educacional chilena y la educación Pública". En **Bonal, X. (ed):** *Globalización, educación y pobreza en América Latina. ¿Hacia una nueva agenda política?*. Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 187-218.
- ▶ **García Huidobro, J. E. y Bellei, C. (2006):** "La subvención escolar preferencial: ¿remedio para la equidad?" *Revista Mensaje* (marzo-abril), pp. 1-6.
- ▶ **Hotschild, J. (2003):** "Social Class in Public Schools". *Journal of Social Issues*, 59, pp. 821-840.
- ▶ **Narodowski, M. y Nores, M. (2002):** "Socio-economic Segregation with (without) Competitive Education Policies. A Comparative Analysis of Argentina and Chile". *Comparative Education*, 38, pp. 429-451.
- ▶ **Olmedo, A. y Santa Cruz, E. (2008):** "Las familias de clase media y elección de centro: el orden instrumental como condición necesaria pero no suficiente". *Profesorado. Revista de Currículum y de Formación del Profesorado*, 12, pp. 1-30.
- ▶ **The Civil Rights Project (2007):** *State of Segregation Fact Sheet*. Los Ángeles: UCLA. <http://www.civilrightsproject.ucla.edu>.
- ▶ **Warren, M. (2005):** "Communities and Schools: A New View of Urban Education Reform". *Harvard Educational Review*, 75.
- ▶ **Van Zanten A. (2002):** "Educational change and new cleavages between head teachers, teachers and parents: global and local perspectives on the French case". *Journal of Education Policy*, 17, pp. 289-304.