

Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario

Juan Manuel Fernández Soria

Universitat de València

juan.m.fernandez@uv.es

Resumen

Este artículo parte de la naturaleza ideológicamente conflictiva de la libertad de elección escolar, y la analiza desde una doble perspectiva, que toma en consideración tanto el mercado, como el derecho a la educación, y de la cual derivan múltiples consecuencias que convierten la libertad de elección en fuente de desigualdad. Además, recoge los supuestos equivocados que pretenden basar la libertad de elección en la libertad del consumidor, y estudia los efectos negativos que su aplicación absoluta tiene en la igualdad y en la cohesión social. Por otra parte, este artículo acepta la libertad de elección como parte de un consenso básico establecido, y apoya que dicho consenso parta del compromiso de lograr, para todas las escuelas, una eficacia aceptable para todas las familias. Ello requiere la intervención de los poderes públicos sobre la oferta y la demanda.

Palabras clave: política educativa, libertad de elección escolar, mercado y educación, derecho a la educación, consenso educativo, igualdad, libertad.

Abstract: *Equality and Freedom of School Choice: A Polemic Question for a Necessary Agreement*

Departing from the ideologically troubled nature of the freedom of school choice, the article analyzes it from the double perspective of the market and of the right to education, from which multiple consequences turning the freedom of election into a source of inequality derive. This study presents the wrong suppositions on which the freedom of choice is based, such as the consumer's freedom of choice. On the other hand, it also studies the negative effects of its absolute application in equality and social cohesion. Accepting the freedom of choice as part of a basic established consensus, the article supports such a consensus, which departs from

the commitment to achieve efficiency in schools and accepted by the families. Thus, the intervention of public powers as regards the offer and demand is necessary.

Key Words: educational policy, freedom of school choice, market and education, right to education, educational consensus, equality, freedom.

Planteamiento

La libertad de elección de centro, cuestión controvertida y de permanente actualidad desde hace algunas décadas, es uno de los ámbitos en los que se manifiestan de manera crucial las tensiones entre igualdad y libertad, las diferencias entre las posiciones políticas implicadas en el debate, y las distintas maneras de entender la vida y las relaciones sociales. Esto la convierte, para unos, en una exigencia irrenunciable y, para otros, en una amenaza educativa y social, aunque todos ellos coinciden en la necesidad de llegar a un acuerdo que evite el constante enfrentamiento. En este artículo, que se inicia destacando la polarización de la polémica que suscita la libertad de elección escolar, se exponen las discrepancias entre las diferentes posturas en el acercamiento a esta cuestión, ya que el clarificar cuales son las posiciones permite apreciar la dificultad para logra un consenso en los valores fundamentales que las sustentan. Lo cual, sin embargo, no impide la emergencia de propuestas que pretenden lograr el acuerdo. Así pues, en un principio, se abordará la elección escolar como una cuestión ideológica poco menos que irreconciliable, tal y como podrá apreciarse cuando, a lo largo de la exposición, se aduzcan los argumentos y exigencias, por una parte, de quienes entienden la libertad de elección bien como libertad del consumidor, bien como libertad fundamental, y, por otra, de quienes la consideran un obstáculo para la igualdad y la cohesión social. Finalmente, acabaremos recogiendo algunas aportaciones para el consenso.

La libertad de elección de centro: ¿una cuestión ideológica irreconciliable?

Nadie cuestiona que la elección de centro docente es un tema polémico que está estrechamente ligado a convicciones ideológicas y a la lucha por el poder. El debate,

antiguo ya, sigue vigente, porque una cosa es reconocer una libertad y otra muy distinta las condiciones en que puede ser ejercida. Isaiah Berlin, para quien es importante establecer esta distinción, se pregunta «qué son los derechos sin la capacidad de ejercerlos», pues «si un hombre es demasiado pobre, ignorante o débil, para hacer uso de sus derechos, la libertad que éstos le confieren no significa nada para él» (2004, p. 76 y 83). Se pone de manifiesto que unos -los mejor situados en la sociedad- harán un uso superior de esa libertad que otros -los peor ubicados en ella-, lo que hará más profundas las desigualdades existentes o generará otras nuevas. Esta consecuencia es combatida por ideologías que promueven políticas más favorables a la igualdad que a la libertad. Norberto Bobbio (1995, p. 135) cree, en efecto, que el criterio que se utiliza con más frecuencia para distinguir a la derecha de la izquierda es su diferente actitud ante el ideal de la igualdad. La derecha, que considera que la discriminación, por penosa que sea, es esencial a las relaciones humanas, y la tiene por «indisociable de la libertad individual» y «parte de los derechos iguales de todo hombre» (Lemieux, 2000, p. 189), cree, en consecuencia, inevitable la jerarquización de la sociedad -una característica a la que contribuye decisivamente la expansión de la libertad entendida como bien individual-, mientras que la izquierda favorece una mayor igualdad, considerada ésta como bien social. El pensador italiano, y con él la izquierda, sabe que, para conseguir ese ideal, es necesario intervenir con disposiciones igualitarias que limiten el principio genérico y compartido del goce de las libertades. En este sentido, advierte Bobbio (1995, p. 159) que «tener una libertad igual a la de todos los demás quiere decir no sólo tener todas las libertades que los demás tienen, sino también tener igual posibilidad de gozar de cada una de estas libertades». La intervención del poder público, limitadora en alguna medida de la libertad, es necesaria para lograr esa política de emancipación que tiene otros importantes efectos en la vida social y ciudadana. Cuando se aplica a la educación, la consecución de ese ideal es más plausible en la escuela pública que en la privada, en la medida en que la mayor presencia de los poderes públicos en ésta redistribuye las oportunidades educativas. Derecha e izquierda, democracia liberal y democracia social, conforman binomios ideológicos cuyos componentes se identifican, respectivamente, con escuela privada y escuela pública, con políticas de libertad y de igualdad en educación. Esa identificación es la que las partes enfrentadas manifiestan sin tapujos (López, 1995, p. 66 y Gómez, 2000, pp. 114-115), y que pone de manifiesto la existencia de dos opciones distintas de política educativa que, como se verá, se sustentan en valores distintos y entre las que es difícil esperar un acuerdo.

Con todo, y a pesar de las concesiones hechas por la socialdemocracia en esta cuestión -que sus mismos adversarios ideológicos admiten (López, 1995, p.12)- la

postura liberal aparece irreductible en sus planteamientos excluyentes -a más igualdad, menos libertad-. Esta actitud se ve favorecida, sin duda, por el auge del discurso del pensamiento postmoderno que hace de la recuperación del individuo, de su singularidad y su libertad, algunos de sus postulados fundamentales. La consecuencia es la progresiva desactivación de la igualdad que, siendo «uno de los puntos fuertes del pensamiento político occidental, es hoy un concepto débil» (Puelles, 2006, p. 59). La trascendencia para la democracia de que exista un equilibrio entre ambos principios, puesto que en ellos tiene sus cimientos, es lo que mueve a buscar un acercamiento de posiciones en lo referente a las políticas de igualdad y de libertad en la elección escolar. Empeño que requerirá un enorme esfuerzo de liberales y socialdemócratas, tanto más considerable si, como ahora se verá, se tienen en cuenta la distancia que, en este particular asunto, existe entre los puntos de partida de cada una de esas fuerzas.

La libertad de elección como libertad del consumidor

La cuestión de elegir escuela ha resurgido desde hace años en muchos países en un contexto nuevo: ya no se trata de conseguir de un Estado absorbente y opresivo espacios para la libertad de conciencia, sino de redefinir su papel en un nuevo escenario de relación entre el individuo -erigido en «cliente» del sistema de enseñanza- y los establecimientos escolares -concebidos como «productores» de un servicio. Dicho de otro modo: desde los años ochenta del pasado siglo, la libertad de elegir centro se ha equiparado a la que se le reconoce al consumidor de un servicio que puede elegirlo o no en función del grado de satisfacción que obtenga. Se parte del supuesto de que la libertad de compra estimulará la competencia entre proveedores de bienes y servicios, de manera que éstos estarán obligados a ofrecer al consumidor el mejor producto posible si quieren ser elegidos como proveedores del mismo. Se entiende que la libre competencia provocará la optimización del sistema y su constante renovación, lo que redundará en beneficio de un consumidor al que se le reconoce la dignidad y el respeto del que elige y al que, sobre todo, se le entrega un enorme poder, pues de su decisión depende la supervivencia del productor. Este esquema de mercado no se aplica al sistema escolar tradicional, cuyos proveedores -argumenta Herbert Gintis (1996, p. 680)- «son monopolios implícitos que se hallan al abrigo de estas fuerzas competitivas, de modo que tienen pocos incentivos para optimizar su producción» y,

por lo tanto, con su incorporación, los clientes, los padres, exigen un mayor responsabilidad a los poderes públicos, que deben esforzarse para atraerlos a sus centros. En consecuencia, se ha puesto en cuestión la tradicional homogeneidad que caracterizaba al sistema público de educación, que se ve impelido a diversificar la oferta para atender las posibilidades de elección. De lo que acabamos de decir, conviene reparar en que esa corriente pretende lograr el *parent power*, aunque no para ponerlo al servicio de los padres, sino de intereses ajenos a ellos.

Sabemos que entre los argumentos a favor de la libertad de elección ocupa un lugar primordial la defensa del papel que los padres están llamados a ejercer en la elección de la escuela que desean para sus hijos, y ésta es una cuestión en la que nos detendremos más adelante. Pero, cuando se aduce tal motivo, no se explicita que la defensa de esta libertad también reclama para los padres-consumidores la autoridad que reside en el juego político y en los poderes públicos, lo que implica, por un lado, acabar con los obstáculos y defectos propios del sistema político de la educación –pues los consumidores, con sus decisiones, tendrían más poder que los electores (Chubb y Moe, 1990, p. 53)– y, por otro, una redefinición del papel del Estado y una nueva manera no sólo de redistribuir el poder –parte del cual, por intermediación paterna, desean para sí el liberalismo y el conservadurismo, estrechamente asociados en lo que Robert Dale llamó «modernización conservadora»¹–, sino también de reasignar los recursos y los beneficios de la educación. Jim Carl alerta de que las propuestas y las reformas basadas en la libre elección no proceden de los padres, sino de las políticas de la nueva derecha y de los intereses del mundo de los negocios. En su estudio sobre la libre elección en Inglaterra y Estados Unidos, Jim Carl (1994, pp. 315-319) identifica, al igual que Robert Dale, dos corrientes en la «nueva derecha», una liberal y otra conservadora, que persiguen objetivos diferentes en lo que respecta a sus distintas concepciones de la educación², pero que acaban coincidiendo en una misma meta: la libertad de elección de centro. Mientras los liberales, partidarios del *laissez-faire*, quieren una educación regida por las normas del mercado, los neoconservadores, recelosos de las virtudes del mercado –que, aunque genera riqueza, propicia

¹ La «modernización conservadora» pretende liberar a los individuos a efectos económicos –neoliberalismo–, al tiempo que los controla a efectos sociales –neoconservadurismo–, ya que «en la medida en que la “libertad” económica aumenta las desigualdades, conviene incrementar la necesidad de control social» (M. W. Apple, 1996, pp. 54-55). Se recupera la filosofía liberal del *laissez-faire*, y para contrarrestar los estragos sociales y morales que trae consigo, se retoma el antídoto conservador de los valores de la tradición.

² Según Jim Carl (1994, p. 302), para el neoliberalismo y el neoconservadurismo el niño es, respectivamente, un producto y un niño; el padre, un consumidor y un guardián para el niño; el profesor un productor y una autoridad; la escuela una empresa y un santuario; el currículo un producto diversificado de oferta y demanda, y un canon, una tradición, un conjunto de valores comunes; y el Estado un desregulador y un intervenidor, un defensor.

desarreglos en el orden social y en la moralidad- defienden, sin embargo, la libre elección convencidos de que gracias a ésta se puede restablecer la influencia de la tradición y recomponer la jerarquía y la moralidad en las instituciones sociales básicas (Familia, Estado e Iglesia). Pero el resultado de las reformas de libre elección es el mismo para las dos alas de la nueva derecha: el rechazo de la escuela pública concebida en términos keynesianos, y el establecimiento de la mecánica de mercado en educación -es decir, el reconocimiento del derecho a consumir (*free market*), la soberanía del que consume (el padre es el *consumer sovereignty*) la presencia de los productores (las escuelas individuales y diferenciadas) y el producto (las enseñanzas y el curriculum, naturalmente nacional). De acuerdo con la concepción de los padres como clientes o consumidores, los centros escolares que respondan a las exigencias de los padres verán incrementada su demanda, mientras que los que no lo consigan tendrán que mejorar y ser más eficaces o cerrar sus puertas al carecer de clientes.

Los padres adquieren así el poder propio del consumidor individual que elige lo que cree que le conviene más. Pero Carol Vincent (1993, p. 230) advierte que el poder que su posición de consumidor otorga al padre sólo le confiere la facultad de retirar a su «hijo-cliente» del colegio, pero «no tiene ya poder para participar en el control de la institución escolar y, por lo tanto, tampoco tiene poder para efectuar un cambio; y, aunque un conjunto de cambios individuales podrían llegar a modificar la naturaleza del producto, sin embargo un cambio de esta índole no sería el resultado de una política planeada, discutida y propuesta por quienes apoyan una participación colectiva de los ciudadanos, sino del supuesto efecto neutral de las fuerzas del mercado», una neutralidad que nunca es tal. La libertad de elección de centro provocará mayor competencia, ya que se otorga a los padres un nuevo mecanismo de control, el que les proporciona la posibilidad de abandonar el centro -«salida», *exit*, en expresión de Albert Hirschman (1977)- que no cumpla con sus expectativas. Se cree que debido a esta facultad los centros se sentirán en mayor medida responsables ante los padres, vistos como consumidores, y tratarán de atender intereses. Estos padres, sin embargo, carecen de la capacidad de participar en la organización y dirección de los centros escolares, pues el mecanismo de «movilización» a través de la «voz» -*voice*- es efectivo sobre todo cuando se ejerce de forma colectiva (Liebermann, 1989, pp. 150-151). Esta forma de participación clientelar -que, sin embargo, algunos de sus defensores consideran «la forma mejor, más directa de participación» (López, 1995, p. 90)- hace que el poder se deslice de los políticos, los planificadores y los educadores hacia los consumidores, en un movimiento que está conformando una nueva alianza entre el Estado y los padres ajustada a la «regulación por el mercado», y que sustituye a la tradicional, entre el

Estado y el profesorado, propia de la «regulación burocrática» (Duru-Bellat, 2004, p. 42), y cuyo progresivo desmantelamiento ha sido percibido por Whitty, Power y Halpin (1999, p. 159) en los países objeto de su investigación como una estrategia que persigue «reformular las relaciones entre los gobiernos, las escuelas y los padres».

Pero la implicación de los padres en la educación por medio de la libertad de elección no es más que la epidermis de unas reformas mucho más profundas, que no logran ocultar su larga pugna con la educación pública y en la que ésta, de momento, parece ir perdiendo posiciones. Tanto más cuanto que la libre elección de centro se ve envuelta, además, de consideraciones no sólo políticas, como las ya mencionadas, sino también filosóficas y educativas, tal y como se expone a continuación.

La libertad de elección como libertad fundamental

La libertad de elección escolar no es un tema ligado sólo al mercado educativo, sino que también está relacionado con el derecho a la educación y, consecuentemente, se ve afectado por todas las exigencias necesarias para hacerlo efectivo. La fuerza de esta última vinculación y el rechazo que suscita el discurso puramente liberal han concitado en torno a la consideración de la libertad de elección como libertad fundamental una línea de defensa que trasciende el discurso del mercado escolar para apoyarse en la lectura de la libertad de elección como un derecho importante en el conjunto de los derechos humanos. No obstante, y a pesar de la sustancial diferencia existente entre las posiciones de las que parten, ambos discursos comparten argumentos y objetivos en su defensa de la libertad de elección escolar.

Quizá lo más sugerente –por sus implicaciones– de que la libertad de elección escolar se considere un derecho fundamental (*Empowerment Right*) –pues posibilita el disfrute de los demás derechos y libertades– sea la interpretación que se ha hecho de ella a la luz de los tratados internacionales³ como un «derecho transversal» (Mehedi, 1998, pp. 2-3) y un «derecho pluridimensional» (Mehedi, 1999, pp. 9-15). Transversal porque la educación es un derecho tanto de primera generación –un derecho civil y político, o sea, un derecho-libertad que detenta la persona y la protege de

³ Es aceptada por unanimidad en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

todo lo que pueda obstaculizar su libertad, como podría ser la acción del Estado-, como de segunda generación -un derecho económico, social y cultural, o sea, un derecho social, que exige, por el contrario, una actuación positiva del Estado para hacerlo posible. Como derecho transversal, el derecho a la educación está contenido a la vez en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por otra parte, tal y como deja entrever su transversalidad, el derecho a la educación es pluridimensional, es decir, afecta primordialmente al dominio personal (sujeto del derecho), pero también atañe al dominio social (objeto del derecho), lo que le confiere un carácter prestacional. De esta interpretación se deduce que como derecho transversal, es decir, en tanto que derecho-libertad y derecho social, y como derecho pluridimensional debería ser protegido por los poderes públicos e, incluso, recibir ayuda financiera de éstos.

Esta lectura del derecho a la educación presenta algunos aspectos potencialmente conflictivos, como el predominio de la dimensión individual de la educación (autonomización) sobre la social o comunitaria (socialización), o la acción positiva de los poderes públicos -que implicaría, en unos casos, abstención y, en otros, que se le otorgara incluso ayuda financiera. La dimensión personal, aparte de requerir acciones positivas del Estado, reclama también la libertad de elección de los padres, como parece derivarse de las exigencias del pleno desarrollo de la personalidad humana, objetivo primero de la educación, y que compete antes que a nadie a los progenitores o tutores del niño. El énfasis puesto en la primacía de la persona (concepto preferido al de individuo) se ve como «un “parapeto” contra las tendencias, a menudo temibles, de una educación exclusivamente al servicio de un cuerpo social, por no decir de una ideología» (Mehedi, 1999, p. 10). Los objetivos sociales -como la cohesión social o la igualdad de oportunidades- estarían, pues, supeditados a los personales, y la política educativa no debería basarse en el interés colectivo.

Pero la dimensión social de la educación -que se considera complementaria de la personal- y su carácter prestacional conllevan ciertos deberes para el Estado, cuyas obligaciones en materia de derecho a la educación y, por tanto, en lo referente a la libertad de enseñanza, ha tipificado Patrice Meyer-Bisch (2004, pp. 9-10) a partir de los tres niveles -respeto, protección y goce pleno del derecho- que estableciera Fons Coomans (1995, p. 23): las obligaciones negativas (respeto); las obligaciones positivas mínimas (protección) para garantizar el contenido esencial del derecho a la educación; el control de la negatividad de las obligaciones positivas (respeto a la indivisibilidad del sistema de libertades), o sea, el que la puesta en marcha de medidas de base concretas (como la obligatoriedad escolar) respete las libertades y los derechos humanos; y las obligaciones positivas (realización plena), que dependerán de los recursos disponibles -de ahí que sean

obligaciones programáticas. Consecuentemente, los poderes públicos deben proveer las condiciones necesarias para que el derecho de elección pueda, como todo derecho, ser real y no sólo formal. K. Tomasevski sintetizó esas exigencias en las siguientes: una dotación suficiente (*availability*) de medios educativos de calidad a disposición de los electores; el acceso (*accessibility*) sin discriminación a esos medios formativos; la aceptabilidad (*acceptability*) de la oferta educativa para todos los actores de la educación, y la adaptabilidad (*adaptability*) de esa oferta a las necesidades cambiantes de la sociedad (Fernández y Nordmann, 2002, p. 25). De estas reivindicaciones, que son, sin duda, pretensiones de máximos que no harán fácil el consenso, se derivarían políticas de creación de escuelas y de elección escolar que atiendan la pluralidad pedagógica, lo que supone que, en una zona dada, haya suficiente oferta de puntos de vista (variedad de centros elegibles) en lo educativo, filosófico o religioso. Dichas políticas privilegiarían la educación más como bien individual que como bien social, tenderían más a la diversidad que la homogeneidad, y defenderían, respetarían y apoyarían la responsabilidad primera de los padres en la educación de sus hijos. Además, diferenciarían la financiación educativa pública (concertos, desgravación fiscal, bono escolar, etc.) de su prestación -que podría ser privada-, apoyarían la función subsidiaria del Estado y el protagonismo de la sociedad civil en la prestación educativa y buscarían la calidad de sistema educativo y su excelencia. Serían políticas que, en definitiva, asumirían que la igualdad es una quimera.

No es necesario señalar que la libertad de elección, ya se entienda como libertad del consumidor o como libertad fundamental, desemboca en la primacía del apoyo al derecho que tienen algunos padres a elegir, en detrimento de la promoción de otros fines sociales y de que todos tengan las mismas condiciones para ejercer el derecho a elegir (Berlin, 2004, p. 84). Una y otra consideración de la libertad de elección argumentan en defensa de sus posiciones el control social alternativo que se ejerce sobre los centros estimulándolos a conseguir una mayor diversificación curricular y pedagógica, la apertura del centro a su entorno, la atención a las necesidades de cada alumno, una mayor transparencia y racionalización de los costes, la autonomía responsable de los centros, el compromiso de sus actores, la revalorización del proyecto escolar de cada centro, la identidad de las instituciones, la mejora del rendimiento de los centros, el incremento de la calidad por la emulación, la igualdad de todos ante las mayores posibilidades de elección, etc. (López, 1995, pp. 278-279 y Nordmann, 2001, p. 24). Sin embargo, estas manifestaciones defienden valores que otros no comparten, al menos, no como valores absolutos. Y, como dice Isaiah Berlin (2004, pp. 84 y 86), «no hay más remedio que elegir» «cuando los valores se oponen auténticamente entre sí (como pasa en este caso)», cuando «la libertad no es el único valor que puede o debe

determinar la conducta», cuando «una libertad puede abortar otra», cuando «una libertad puede obstruir o dejar de crear condiciones que hacen posible otras libertades, o un grado mayor de libertad, o la libertad para más personas». En casos de conflicto, como éste, se trata de elegir entre libertad e igualdad.

La libertad de elección valedora de la desigualdad

Entre los defensores de la libertad de elección, hay quienes le reconocen riesgos -aunque los consideren siempre menores que los beneficios que reporta- y quienes señalan, para rebatirlas por considerarlas «miedos míticos», las objeciones «clásicas» que sus detractores -tutores de una «visión mítica de la escuela pública»- le atribuyen (Nordmann, 2001a, p. 2). Ciertamente, los paladines de este tipo de escuela manifestarán un juicio genéricamente contrario a la libertad de elección. Y, aunque algunos la conciben como «la nueva doctrina defensora del privatismo», heredera de la tradicional postura antagonista de la escuela pública revestida ahora de un discurso más moderno (Gómez, 2000, p. 106), y esta razón les parece suficiente para oponerse a ella, los argumentos para su rechazo o desconfianza se ven a menudo avalados por el resultado de las investigaciones al respecto. Nos detendremos sólo en algunas de esas razones que alertan sobre la desigualdad que provoca la libre elección de centro.

El hecho de que la libre elección parte de supuestos equivocados es algo que se considera ya bastante demostrado. Lo es en el caso de la previsión del comportamiento de las familias en el mercado educativo, cuyos mecanismos, como en todo mercado, no son puros. Se da por sentado que el consumidor sabe elegir, cuando es un hecho que no todos tienen la misma formación, ni la información, las estrategias o las oportunidades para hacerlo, como han demostrado, entre otros, Gewirtz, Ball y Bowe (1995, p. 22) al detectar en su estudio sobre Inglaterra distintos tipos de padres electores (privilegiados, semicualificados y descontentos), cuyo conocimiento de las ventajas de la elección y sus mecanismos guarda relación con su posición socio-cultural. Es más, hay dudas fundadas acerca de si los padres eligen basándose en criterios de eficacia escolar y de si eso les convierte en *choosers*, electores activos y movibles en el mercado (Duru-Bellat, 2004, p. 45). Pero, además, tampoco se ha demostrado la relación entre calidad y libertad de elección, entre autonomía y eficacia. El examen de la literatura sobre la elección escolar concluye que la suposición de que la elección de centro mejora automáticamente la calidad escolar es muy

dudosa, y que los beneficios que, en algunas ocasiones, se han producido «ni son tan automáticos como se desean, ni en realidad responden a la misma intención política de promover la liberalización del sistema educativo» (Rambla, 2003, p. 87). Las familias no eligen centro en función de su eficacia, sino de los principios fundamentales de la sociedad y de que prevalezca en él un particular clima moral o social (OCDE-CERI, 1994, p. 42), y más que la innovación y la eficacia pedagógica –afirma Duru-Bellat (2004, p. 55)–, lo que atrae a los padres son «los valores de convivencia». Una investigación sobre las actitudes de la familia española ante la educación de sus hijos muestra que los centros concertados son elegidos sobre todo por sus valores o su ambiente convivencial (Pérez-Díaz, Rodríguez y Sánchez Ferrer, 2001, p. 83). Otro estudio sobre la elección escolar de familias andaluzas ha observado que, además de la facilidad de acceso y la distancia a la que hay que desplazarse, pesa en la elección «una combinación de criterios pedagógicos y simbólicos, lo que refleja la importancia otorgada a la imagen de los centros» (Fernández, 2004, p. 383). Una imagen en la que no se muestra decisiva la oferta confesional del centro, pues se sabe que la elección de las familias se hace cada vez menos por razones religiosas, y más por motivaciones de consumo y por el cálculo egoísta de una buena colocación escolar (Laval, 2004, p. 225).

Por otra parte, el análisis de las experiencias anglosajonas realizado en *l'Institut de Recherche sur l'Économie de l'Éducation* (IREDU) ha invalidado la relación neta entre autonomía y eficacia: «El discurso “liberal” de los años ochenta, estipulando que, liberados de su sujeción burocrática, los actores iban a desplegar una creatividad y una efectividad insospechadas está invalidado» (Meuret, Broccolichi y Duru-Bellat, 2001, p. 164). También se ha comprobado errónea la suposición de que los centros que no satisfagan las expectativas de los consumidores cerrarán sus puertas: siguen abiertos, pero acogen a quienes son rechazados por las escuelas más selectivas (Duru-Bellat, 2004, p. 45). De este modo, se confirma otro dato, que la dessectorialización como exigencia para acabar con la «clientela cautiva» está provocando una mayor polarización entre los centros más solicitados y los centros rechazados. En Francia, caso paradigmático en lo referente a esta situación, se observa que «el resultado global de la ampliación de la elección ha consistido en acentuar las diferencias entre *collèges*⁴ que se dirigen a distintas poblaciones»: por un lado, los que preparan a una élite para ingresar en los Liceos orientados al éxito intelectual y, por otro, los de los barrios pobres, que se dedican a enseñar a niños con dificultades (OCDE-CERI, 1994, p. 158). Sin duda, hay padres que disponen de estrategias para hacer una buena elección, y otros que carecen de ellas.

⁴ El *collège* es un centro público donde el alumnado procedente de la primaria recibe educación secundaria de primer ciclo, parte de la enseñanza obligatoria.

Lo anterior no es más que un argumentario contra la libertad de elección como corrosivo para la igualdad. Está suficientemente documentado que favorece el rendimiento de los hijos de las familias acomodadas, bien pertrechadas de los medios –económicos, sociales y culturales– necesarios para poder hacer una buena elección y hacerse elegir por los centros más prestigiosos, propiciando con ello la extensión de un sistema basado en la diferenciación y la exclusión, legítimo, pero que, en opinión de Christian Laval (2004, pp. 243-244) actúa como un «mecanismo suplementario de reproducción de las clases especialmente temible». Las investigaciones mencionadas abonan esta afirmación. Marie Duru-Bellat (2003, p. 76), conocida estudiosa de estos temas, muestra cómo los jóvenes de medios favorecidos salen ganadores en lo que respecta al acceso a un centro escolar de calidad, lo que es significativo en términos de desigualdad social; y es que la diversificación de la oferta escolar, en extensión y en calidad, explica las desigualdades en cuanto al éxito obtenido y, con ellas, las sociales. Los esfuerzos por lograr un sistema educativo diferenciado, que es el objetivo de los movimientos de libre elección, no parece que persigan otra cosa que acabar con la igualdad y con un sistema educativo más justo e integrador. Una suspicacia ésta que se ve fortalecida por la desintegración social y escolar que provoca la libre elección.

La segregación social es una de sus consecuencias mejor estudiadas. La auspician tanto los comportamientos clientelistas de los propios centros, como los individualistas de los padres, aunque ambos están estrechamente relacionadas. Se reconoce que en el mercado educativo no sólo elige el consumidor, sino también el proveedor, el centro solicitado. Pero la lógica de mercado mira los resultados a corto plazo, y, en educación, la dificultad para conseguirlos se mitiga rechazando a los que son incapaces de lograrlos en el menor tiempo posible (alumnos con dificultades) y a quienes pueden disuadir a electores cuyas cualidades potenciales podrían mejorar su imagen. Los centros practican el *cream skimming* seleccionando a los escolares no sólo por sus aptitudes, sino también por su condición social e, incluso, étnica. En Inglaterra, donde «el dinero sigue al alumno» y la asignación de fondos depende directamente del número de inscritos, «para atraer a las “buenas familias” las escuelas recurren cada vez más a medidas represivas expeditivas contra los alumnos perturbadores, e incluso flojos, cuya exclusión inmediata se decide por motivos que no son de extrema gravedad». En Francia –de acuerdo con la información que proporciona Laval (2004, p. 241)– «se amontonan las pruebas de comportamientos clientelistas y particularistas por parte de centros que rechazan las malas secciones». No es necesario abundar en esto. Los padres potencian este efecto segregador, unas veces porque buscando el bienestar de sus hijos eligen centros en los que encuentren compañeros de su mismo

origen social y étnico –un criterio que propicia concentraciones escolares homogéneas en algunas zonas–, pero otras la elección de los padres persigue bien el éxito escolar –y optan por centros selectivos–, bien la homogeneidad social y étnica –e inscriben a sus hijos en centros a los que acuden otros de su misma clase social o de su misma étnia. La «fuga de los blancos» de las escuelas frecuentadas por alumnos turcos, marroquíes y de origen extranjero, es una tendencia observada con frecuencia incluso en países de larga tradición en la elección escolar como Holanda. Pero no sólo en ellos, ya que los autores de un estudio sobre las reformas educativas en Nueva Zelanda, que en la década de los noventa aplicó la máxima libertad de elección, ponen de manifiesto la desigualdad que trajo consigo: «En el nuevo mercado de la educación, las escuelas con alumnos mayoritariamente blancos casi no daban abasto, mientras que la matrícula de las demás disminuía, pues no podían atraer a los profesores mejor calificados ni a los alumnos más motivados. Además, el costo del transporte escolar perjudicó a las minorías» (Fiske y Ladd, 2000, p. 34). Podemos concluir con la OCDE que la libre elección está provocando un reagrupamiento social o étnico que no se produce de manera oficial, sino voluntariamente (OCDE-CERI, 1994, p. 83), pero cuya consecuencia, de todos modos, «la separación entre la escuela de los alumnos blancos y la escuela de los alumnos “de color” se acentúa por todas partes en las que se instauró la “libre elección”» (Laval, 2004, p. 219). La escuela de todos, otro de los mitos según los detractores de la escuela pública, parece desintegrarse. La concentración de inmigrantes y de alumnos con necesidades escolares específicas en «centros patera» o en «centros gueto» es, o puede ser, una consecuencia indeseada. Fiske y Ladd (2000, p. 34) consideran que «lo más probable es que la libre elección de los padres acentúe las disparidades en todas partes», porque «en todo medio en que impere la competencia unos tendrán éxito y otros fracasarán. Es la ley del mercado». Y este es uno de los corrosivos más perjudiciales para la integración y la cohesión social.

Libertad de elección e igualdad: un acuerdo difícil pero necesario

Comenzaba este escrito cuestionando la posibilidad de armonizar libertad e igualdad, y la exposición realizada a continuación no invita al optimismo. Que, en la política educativa, y, especialmente, en la de elección de centro, se tengan cabida intereses tan contrapuestos, y que la izquierda y la derecha hagan lecturas tan distintas de la igualdad y

la libertad, alimenta ese escepticismo. No obstante, aunque el empeño resulte arduo, es necesario armonizar ambos principios para dar lugar a políticas integradoras, ya que es lo más conveniente para favorecer la cohesión social. El logro del máximo consenso educativo es un deseo expresado tanto por instituciones públicas (MEC, 2004, p. 13) y privadas (Fundación «Encuentro», 1997, § 2; Colectivo «Lorenzo Luzuriaga», 2004, p. 3), como por un gran número de personas de manera individual. Las consecuencias de no conseguirlo serían, quizá, irreparables –declive de las instituciones socialmente integradoras, atomización social, atrofia de los vínculos sociales colectivos, rotura del tejido social, etc. (Whitty, Power y Halpin, 1999, p. 167). Por eso, el acuerdo ha de ser posible.

La libertad de elección escolar no puede descartarse de plano. Aunque las investigaciones no han mostrado una presión masiva de los usuarios para conseguir una mayor capacidad electiva (Meuret, Broccolichi y Duru-Bellat, 2001, pp. 273-274), existe un consenso básico sobre esa libertad, reconocido y amparado al máximo nivel legal. Esto, junto con su capacidad para generar desigualdades, requiere un pacto procedimental y político que respetando la libertad, proteja la igualdad, ya que ésta constituye una exigencia básica de la democracia.

Sin embargo, ¿cuál es la finalidad del acuerdo? Juan Carlos Tedesco (2005, pp. 9 y 13) cree que los nuevos pactos son un instrumento «para enfrentar las tendencias a la fragmentación, la ruptura y la exclusión tanto de los sectores pobres de la población como de los que ocupan la cúpula de la estructura social», y que comprometerse en ellos «implica aceptar que el logro de los objetivos educacionales no puede quedar librado exclusivamente a la dinámica del mercado ni a la capacidad de cada grupo social para competir en dicho mercado». El fin del consenso es perseguir «objetivos de transformación productiva y equidad social». Este es el problema del consenso: hay que armonizar la necesaria transformación productiva –es decir, hacer efectiva la calidad del sistema educativo, uno de los argumentos esenciales a favor de la libre elección–, con la equidad social, pues aunque aquélla aplicara la igualdad para todos obtendría resultados desiguales al tratar como iguales a los que de hecho no lo son. Mientras que la equidad apela a la justicia o reclama la igualdad, pero no sólo de acceso, sino también de partida, ésta última exige intervenciones distributivas, «tratamientos preferenciales, ventajas para los que están en desventaja» (Sartori, 2003, p. 253). Por eso, a la hora de lograr un pacto sobre la libre elección, debería tomarse como punto de partida el coste que supondría para el bienestar social. Las políticas de elección no deberían favorecer el beneficio privado a costa del colectivo, sino armonizar los derechos de los padres y las obligaciones de la Administración de promover la

mejor educación para todos. Es mejor buscar la eficacia de *todas* las escuelas y hacerlas aceptables a las familias, que incitarlas a elegir, ya que no sólo es menos costoso, sino que preserva los fines sociales de la educación. Claro que, como advierten Meuret, Broccolichi y Duru-Bellat (2001, pp. 276-277), esto exige adoptar políticas de discriminación positiva y realizar, en las instituciones, modificaciones que afecten tanto al profesorado –que debería ser sensible a las demandas de su público y aceptar una regulación externa de su trabajo–, como al establecimiento de objetivos claros y evaluables, la realización de auditorías regulares a los centros y un seguimiento de los que presenten dificultades. El Estado, cuya mediación en el «desarrollo de políticas juiciosas de libre elección de centro» no es –a pesar de la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones– cuestionada ni siquiera por los más acérrimos partidarios de ésta (López, 1995, p. 277), está llamado a intervenir sobre la oferta para mitigar los efectos perversos que la libertad de elección tiene sobre la igualdad, especialmente, en la integración social mediante el estableciendo de incentivos –como el financiamiento *need-led*, centrado en las necesidades de los alumnos– para las escuelas que alcancen determinadas metas de diversidad referidas al alumnado. Numerosas experiencias muestran que es más ventajoso, cuando median sistemas de elección controlados, «mejorar la equidad (especialmente la integración), que mejorar la eficacia» (Meuret, Broccolichi y Duru-Bellat, 2001, pp. 276-277). Esta es la idea que ha guiado a la Ley Orgánica de Educación de 2006, que recogen el sentido de pactos y colectivos como el manifiesto de la Fundación «Encuentro» (1997, § 2.3) y las propuestas del Colectivo «Lorenzo Luzuriaga» (2004, pp.5-6), y atiende a principios de solidaridad y equidad. Esta ley funda la libertad de elección en los centros financiados con fondos públicos que asumen la función social de la educación de acuerdo con el principio del esfuerzo compartido o de corresponsabilidad en la escolarización y admisión de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo⁵. Este es un ejemplo de consenso procedimental en el que las cesiones son visibles si se coteja el anteproyecto de ley con la norma aprobada. Los criterios de planificación en el reparto de alumnos con este tipo de necesidades –tradicionalmente acogidos en los centros públicos– han sido una de las exigencias en las que más se ha insistido para mitigar el efecto nocivo de la libertad de elección en la integración escolar y en la consecución de un sistema educativo más igualitario.

En la misma dirección, caminan propuestas que hablan de refundar la educación como un bien común, en el que las familias participen, y no sean ya clientes, sino

⁵ Lo mismo ha hecho la Generalitat de Catalunya en su *Pacte nacional per a l'Educació* (2006, p. 24).

copartícipes activos en la construcción social de la escuela, y asuman, junto con los demás agentes educativos, su parte de productores en la redefinición de un cuerpo de saberes que cohesionen la sociedad, de una cultura común que permita la competencia cívica, de unas prácticas pedagógicas incluyentes y de unos usos democráticos asociativos que hagan posible tanto la política generativa, como el negociar acuerdos y compartir actuaciones beneficiosas para sus hijos y los hijos de los demás. Este paradigma, alejado tanto de la libre empresa, como del burocratismo, se apoya en la innovación, la cooperación y la solidaridad, y no en la concurrencia, el interés individual y la segregación social. Sin embargo, presenta, al menos, dos problemas: el primero de deriva de del hecho de que, como el consenso, ha de basarse necesariamente en la negociación política, y el neoliberalismo -advierte Tedesco (2005, p. 14)- no cree en la política sino en la mano invisible del mercado; mientras que el segundo ejemplifica lo que ya antes habíamos mencionado: el tiempo que necesita el desarrollo de ese modelo para sean visibles sus efectos, puesto que aunque, a medio y largo plazo, resultan beneficiosos para la integración y la igualdad social, no tienen un impacto inmediato en la calidad del sistema educativo. Esto difícilmente será aceptado por grupos de presión que miran la inmediatez de los resultados, lo medible y cuantificable. Esta postura encuentra, a menudo, la aprobación de las familias que, a veces, pierden de vista que la libertad no es lo único valioso, y que hay otros valores, «no menos últimos», «como la justicia, la felicidad, el amor, la realización de las capacidades para crear nuevas cosas, experiencias e ideas, y el descubrimiento de la verdad» (Berlin, 2004, p. 86) que es necesario satisfacer. El Estado, mediante su actuación sobre la demanda, puede, sin embargo, contrarrestar esta percepción y convencer a los padres de los beneficios de refundar la escuela como un bien de todos susceptible de alcanzar todos estos valores. Podría, incluso, incentivar la elección de centros que contribuyan al bienestar social dotándolos, por ejemplo, de servicios que puedan encontrarse en otros centros.

Conclusión

Investigaciones sobre la libertad para elegir centro han mostrado que los supuestos y argumentos aducidos en defensa de la libertad de enseñanza, o son equivocados o no guardan una relación contundente con los resultados obtenidos, aunque produzcan una cierta satisfacción en los usuarios. Por el contrario, esas investigaciones

han evidenciado las consecuencias negativas que, para la igualdad y la cohesión social, se derivan de una aplicación irrestricta de esa libertad, puesto que se incrementan las desigualdades, la segregación y la reproducción social, así como la división de clases sociales y la despolitización. No sólo no permite redistribuir las oportunidades educativas, sino que amplía las de los más favorecidos, además, modifica el equilibrio de poderes en el sistema educativo, amenaza la educación como servicio público, y provoca un efecto contrario al que pretende lograr, ya que hace obligatoria la presencia del Estado que, con renovada fortaleza, aparece como prescriptor y evaluador de los indicadores de rendimiento de los centros... Con todo, a pesar de que en este particular asunto habrá que tener siempre presente que de nada sirve tener una libertad si se carece de la capacidad de ejercerla, y de las diferentes concepciones ideológicas enfrentadas, el reconocimiento tradicional de ese principio y su inclusión en un consenso básico -como el constitucional de 1978 en el caso de España (Puelles, 2002, pp. 63-64)- obliga a ampliarlo a las reglas del juego y a la actuación política intentando lograr un consenso necesario -en el que el Estado debe ocupar un lugar esencial como regulador y mediador- que persiga objetivos comunes y beneficios sociales para todos, y del que resulten políticas que integren la libertad y la igualdad para todos. En este sentido, las recientes leyes y pactos educativos han logrado ya algunos resultados en el intento de alcanzar un consenso social y político.

Referencias bibliográficas

- APPLE, M. W. (1996). *Política cultural y educación*. Madrid: Morata.
- BERLIN, I. (2004). *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza.
- BOBBIO, N. (1995). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- CARL, J. (1994). Parental Choice as National Policy in England and the United States. *Comparative Education Review*, 38, 294-322.
- CHUBB, J. & MOE, T. M. (1990). *Politics, Markets and America's Schools*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA (2004). *Reflexiones y propuestas sobre el documento ministerial «Una educación de calidad para todos y entre todos»*. Madrid: Material policopiado.

- COOMANS, F. (1995). Clarifying the Core Elements of the Right to Education. En F. COOMANS Y F. VON HOOF (eds.): *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, SIM, Special 1995 (18), 9-26.
- DURU-BELLAT, M. (2003). *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives*. Paris: UNESCO. Institut Internationale de Planification de l'Éducation.
- (2004). Debate y prácticas en materia de elección de centros escolares en los países europeos y en los Estados Unidos. En *Revista de Educación*, 333, 41-58.
- FERNÁNDEZ, A. Y NORDMANN, J. D. (2001). *El derecho de elegir la escuela*. Ginebra: OIODEL-FUNDEL.
- FERNÁNDEZ, A. Y NORDMANN, J. D. (2002). *El estado de las libertades educativas en el mundo. Informe educativo 2002*. Madrid: Santillana.
- FERNÁNDEZ ESQUINAS, M. (2004). Elección de escuela: efectos y dilemas en el sistema educativo público en Andalucía. En *Revista de Educación*, 334, 377-390.
- FISKE, E. B. Y LADD, H. F. (2000). Nueva Zelanda: el precio del modelo liberal. En *El Correo de la UNESCO*, Nov., 33-34.
- FUNDACIÓN ENCUENTRO (1997, 17 de septiembre). *Declaración conjunta en defensa de la educación*.
- GEWIRTZ, S., BALL, J. J. & BOWE, R. (1995). *Markets, choice and equity in education*. Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
- GINTIS, H. (1996). Libertad de elección escolar: planteamientos y opciones. En *Perspectivas* (UNESCO), 4, 679-693.
- GÓMEZ LLORENTE, L. (2000). *Educación pública*. Madrid: Morata.
- HIRSCHMAN, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad*. México: FCE.
- LAVAL, CH. (2004). *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Barcelona: Paidós.
- LEMIEUX, P. (2000). *La soberanía del individuo. Fundamentos y consecuencias del nuevo liberalismo*. Madrid: Unión Editorial.
- LIEBERMAN, M. (1989). *Privatization and Educational Choice*. New York: St. Martin's Press.
- LÓPEZ RUPÉREZ, F. (1995). *La libertad de elegir en educación*. Madrid: FAES.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA. SECRETARÍA GENERAL DE EDUCACIÓN (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*. Madrid: Imprime Marín Álvarez, Hnos. S.A.
- MEHEDI, M. (1998). *El ejercicio del derecho a la educación*. Documento de trabajo presentado en las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1998/10 de 3 de junio.

- (1999). *Contenido del derecho a la educación*. Documento de trabajo presentado en las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1999/10 de 8 de julio.
- MEURET, D., BROCCOLICHI, S. Y DURU-BELLAT, M. (2001). Autonomie et choix des établissements scolaires: finalités, modalités, effects. En *Les Cahiers de l'IRÉDU*, 62. Dijon: CNRS.
- MEYER-BISCH, P. (2004). *Le droit à l'éducation en tant que droit culturel, au sein des droits de l'homme*. Material policopiado. Ponencia presentada en el Colloque International «Le droit à l'éducation. Quelles effectivités au Sud et au Nord?», 8-11 de marzo, Université de Ouagadougou (Burkina Faso).
- NORDMANN, J. D. (2001). *Seis preguntas sobre la libertad de enseñanza*. Madrid: OIDEL.
- (2001a): *Le droit de choisir l'école*. Conférence prononcée à l'Assemblée Générale de la FEDE, 30 mars 2001, Nice. Extraído de http://www.oidel.ch/francais/Publications/Groupe_de_publications/LIBERTE-D'ENSEIGNEMENT/Dix%20propositions%fondant%20Le%20droit%de%20choisir%20L'E9cole.doc.
- OCDE-CERI (1994). *L'école: une affaire des choix*. Paris: Éditions de l'OCDE.
- PÉREZ-DÍAZ, V., RODRÍGUEZ, J. C. Y SÁNCHEZ FERRER, L. (2001). *La familia española ante la educación de sus hijos*. Barcelona: Fundación «La Caixa».
- PUELLES BENÍTEZ, M. DE (2002). El pacto escolar constituyente: Génesis, significación y situación actual. En *Historia de la Educación*, 21, 49-66.
- (2006). *Problemas actuales de política educativa*. Madrid: Morata.
- RAMBLA, X. (2003). Las desigualdades de clase en la elección escolar. En *Revista de Educación*, 330, 83-98.
- SARTORI, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- TEDESCO, J. C. (2005). *Pactos educativos: difíciles pero necesarios*. Documento básico. I Foro Latinoamericano de Educación «Pactos y participación: retos de la educación actual», organizado por la Fundación Santillana, marzo, Buenos Aires.
- VINCENT, C. (1993): Community Participation? The Establishment of «City's» Parents' Centre. En *British Educational Research Journal*, 19, 227-241.
- WHITTY, G., POWER, S. Y HALPIN, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación*. Madrid: Morata.