

Ineficacia de las medidas para garantizar la igualdad de oportunidades

MÓNICA ORTIZ COBO
Departamento de Didáctica y Organización Escolar
Universidad de Almería

1. Introducción

Si bien el fenómeno de la concentración y segregación escolar existe, y ha existido, independientemente de la presencia de población inmigrante extranjera, ciertamente este alumnado viene a agravarlo. Por ello resulta necesario ofrecer una panorámica de la situación actual en España a través de la siguiente tabla:

TABLA 1.
Desigualdad en la concentración de alumnado inmigrante extranjero en Enseñanzas de Régimen General¹ por Comunidades Autónomas en España y Redes Escolares (curso 2008 - 2009)

	Número	Centros públicos		Centros privados	
		Número	%	Número	%
España	718.997	593.330	82,5	122.141	16,9
Andalucía	81.365	74.289	91,3	7.076	8,6
Aragón	25.684	19.987	77,8	5697	22,1
Asturias	6.147	4.905	79,7	1.242	20,2
Baleares (Islas)	24.963	20.387	81,6	4.573	18,3
Canarias	29.972	26.632	88,8	3.340	11,1
Cantabria	63.14	4.389	69,5	1.925	30,4
Castilla-León	26.662	20.094	75,3	6.568	24,6
Castilla-La Mancha	31.680	28.674	90,5	3.006	9,4
Cataluña	154.887	129.979	83,9	24.908	16,08
Valencia	94.786	82.793	87,3	12.003	12,6
Extremadura	5.889	5.363	91,06	526	8,9
Galicia	12.683	10.182	80,2	2.501	19,7
Madrid	143.075	108.579	75,8	34.496	24,1
Murcia	34.850	31.086	89,1	3.764	10,8
Navarra	10.863	8.460	77,7	2.403	22,1
País Vasco	20.378	13.500	66,2	6.878	33,7
Rioja (La)	7.405	5.735	77,4	1.670	22,5
Ceuta	374	343	91,7	31	8,2
Melilla	1.010	953	94,3	57	5,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Oficina de estadística del Ministerio de Educación y Ciencia en su página web²

¹Educación Infantil, Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional, Educación Espacial, Programas de Cualificación Profesional Inicial.

No sólo queda patente en los datos presentados la desigual distribución de población escolar inmigrante extranjera en las distintas Comunidades Autónomas de España (ocupando Madrid, Cataluña, Valencia y Andalucía las primeras posiciones) sino entre la red escolar pública y privada. Al referirnos a la red pública encontramos que en cinco comunidades autónomas se escolariza más del 90% del total de alumnado inmigrante extranjero (Melilla, Ceuta, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha), seis registran entre el 80% y el 90% (Murcia, Canarias, Valencia, Cataluña, Baleares y Galicia), otras seis entre el 70% y el 80% (Asturias, Aragón, Navarra, La Rioja, Madrid y Castilla-León) y dos entre el 65% y el 70% (Cantabria y País Vasco). Frente a la red privada en la que los porcentajes oscilan entre el 5,6% y el 33,7%, es decir, cinco comunidades autónomas escolarizan, del total de población escolar inmigrante extranjero, un porcentaje de alumnado no superior al 10% (Melilla, Ceuta, Aragón, Extremadura y Castilla-La Mancha), siete no más del 20% (Murcia, Cantabria, Valencia, Cataluña, Baleares, Galicia), seis no sobrepasan el 25% (Asturias, Aragón, Navarra, La Rioja, Madrid y Castilla-León) y tan sólo una comunidad supera el 30% (País Vasco). La concentración de alumnado inmigrante extranjero no sólo se pone de manifiesto en las estadísticas de las redes privada y pública, sino dentro de esta última. No son pocos los barrios en los que un sólo centro público, muy próximo a otros de la misma titularidad, registra porcentajes alarmantemente superiores (hablamos de un 50 y 60% de alumnado inmigrante extranjero). Sin embargo, resulta más complicado conocer dicha estadística siendo, para ello, necesario realizar una indagación más de tipo etnográfico, ya que la administración no la publicita.

Ante este panorama comenzaremos nuestra reflexión subrayando la necesidad y urgencia de intervenir. Sin embargo, la posibilidad de actuar, directa o indirectamente, ante el fenómeno de la concentración escolar, se encuentra limitada por el derecho constitucional a la libre elección de centro que, a menudo, no es interpretado de una única manera. No obstante, en una sociedad meritocrática, donde la escuela constituye un instrumento de ascenso social, la lucha contra la segregación escolar supone luchar por la igualdad de oportunidades, más aún si tenemos en cuenta que un centro estigmatizado a su vez estigmatiza a su alumnado y condiciona su preparación y su futuro.

Atendiendo a las soluciones que se dan o deben darse al fenómeno podemos diferenciar entre aquellas de carácter específico y no específico. En cuanto a los mecanismos específicos son aquellos que inciden en el reparto equitativo del alumnado inmigrante extranjero, como son la reserva de plazas y la reducción de ratios-aula durante el periodo de preinscripción. Los mecanismos no específicos abarcan las actuaciones por parte de comisiones de escolarización y las políticas de zonificación.

2. Medidas específicas

En el reparto equitativo del alumnado inmigrante extranjero un primer paso es tratar de establecer los porcentajes a partir de los que podemos hablar de concentración. Pajares (2005, 19) habla de concentración excesiva cuando es "significativamente superior a la del barrio en el que se ubica la escuela". El Defensor del Pueblo (2003), establece que:

Son cotidianas las informaciones de los medios de comunicación que destacan las carencias, las dificultades, las deficiencias a las que se enfrenta puntualmente un número significativo de centros educativos –

²<http://www.educacion.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=310&area=estadisticas&contenido=/estadisticas/educativas/eenu/avances/Curso08-09/avances.html> (Última actualización el 20-julio-2009).

generalmente de titularidad pública– que escolarizan a un elevado porcentaje de alumnado de origen inmigrante, la más de las veces en entornos socio-económicos muy desfavorecidos. La investigación refleja estos hechos y pone de manifiesto que es aquí donde realmente la intervención resulta absolutamente imprescindible. El trabajo de investigación demuestra que la variable “concentración”, es decir, el examen de los centros educativos con porcentajes de alumnado de origen inmigrante superior al 30%, da lugar a valoraciones negativas de la situación por parte de la práctica totalidad de los integrantes de la comunidad educativa.

En su caso, la Administración catalana, concretamente la Dirección General d’Ordenació Educativa, ha llegado a recomendar que sería aconsejable que el número total de alumnado extranjero no superase el 15% del total del alumnado de la escuela. No obstante, ese ‘nivel de tolerancia’ no está lejos de fuertes críticas ya que da por descontado que este es un alumnado problemático sólo por su origen. Indudablemente, esta actitud responde a un enfoque asimilacionista: “no es una cuestión de tantos por ciento, sino de aceptación de la diversidad cultural como una riqueza y no como un problema” (Crespo 1999, 654).

La actual ley que regula el sistema educativo español, la LOE (Ley Orgánica de Educación), apelando a los principios de solidaridad y equidad, pretende que todos los centros públicos contribuyan en la escolarización de alumnos con “necesidades específicas de apoyo educativo”. En su art. 84.2 se recoge que las Administraciones educativas podrán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados. Por su parte, cada comunidad autónoma concreta dicha normativa estableciendo el número de plazas reservadas, que en su caso es variable. Así por ejemplo Cataluña y Andalucía se reservan dos plazas, tres en Madrid y cuatro en Aragón etc.

Dicha medida no está exenta de polémica y desencuentros. Los centros concertados entienden que les posiciona como “meros recepcionistas de los alumnos que la Administración les envíe” (Aréchaga 2005). Además, aluden a la dificultad que implicaría en su proyecto educativo y su planificación escolar anual. Otras críticas apuntan algunas limitaciones como el insuficiente número de plazas para responder a las necesidades (Alegre 2008), así como la restricción en el periodo de aplicación de la medida. Con esa restricción se resta fuerza al argumento esgrimido por la LOE, pues pasado el proceso de escolarización ordinario este alumnado sólo podrá acudir a los centros públicos (Campos, López Cortiñas y Abelló, 2006).

Otra debilidad observada en dicha medida hace referencia a las diversas interpretaciones que se hace de la normativa existente. Si bien esa reserva se dirige a aquellos alumnos con necesidades educativas específicas y especiales, para algunos miembros de la comunidad escolar el colectivo de alumnado inmigrante extranjero entraría dentro de esta reserva y para otros no. Ello a menudo pone en evidencia la interpretación ‘a la carta’ y la utilización interesada de la normativa. Esto podría apuntarse como una más de las estrategias de desviación utilizada por determinados centros escolares para evitar la matriculación de alumnado inmigrante extranjero.

Por otro lado, en relación al reparto equitativo de este alumnado a través de la reserva de plazas, Alegre (2008), señala dos inconvenientes. Por un lado las posibles reacciones de aquellos padres y madres cuyos hijos no han podido acceder al centro deseado en el periodo ordinario y sí otro niño o niña que ha llegado fuera del plazo de matriculación. También se apunta a que dicha medida también puede cuestionarse jurídicamente en tanto que sea considerada como una interferencia ilícita en el derecho de elección de escuela por parte de las familias.

Una segunda medida establecida por la LOE (art. 8.2.), considera que las Administraciones educativas podrán autorizar el incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización del alumnado de incorporación tardía.

3. Medidas no específicas

En cuanto a aquellas otras medidas de carácter no específico haremos referencia a lo establecido por la LOE en su artículo 86 "Igualdad en la aplicación de las normas de admisión", concretamente, en el art. 86.2, al establecer que las Administraciones educativas podrán establecer comisiones u órganos de garantía de admisión que deberán, en todo caso, constituirse cuando la demanda de plazas en algún centro educativo del ámbito de actuación de la comisión supere la oferta.

En algunas comunidades, como Cataluña, las comisiones de escolarización tienen un carácter permanente. Además, también se han tratado de implementar mecanismos de matriculación centralizada (por ejemplo a través de las Oficinas Municipales de Escolarización). En este mismo contexto, también se ha puesto en marcha un sistema de "contrato programa" con los centros concertados que suponen una aportación económica extra en función de los alumnos inmigrantes extranjeros matriculados³. No obstante, el Consejo de Educación catalán reconoció en el Parlamento la ineficacia de los instrumentos utilizados⁴ así como la preferencia por crear "nuevos centros y nuevas plazas de colegios concertados en zonas con altos porcentajes de población inmigrante"⁵.

Como medida de carácter no específico también señalar las políticas de zonificación. La LOE, en su art. 86.1., recoge que las Administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de normas de admisión, lo que incluye el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y concertados, de un mismo municipio o ámbito territorial.

Relacionado con el debate de la zonificación encontramos estudios como el de

Benito y González (2006), realizado en Cataluña, del que se deriva una propuesta de intervención según el tipo de municipio:

- Para municipios de menos de 20.000 habitantes se propone el modelo de zona única
- Para municipios más grandes se propone un modelo de zona múltiple con áreas de influencia que incluyan diversas escuelas, tanto públicas como concertadas.

Un modelo de zona única lo podemos encontrar en la ciudad de VIC (39.000 habitantes), en Cataluña, donde hay un sistema de reparto de inmigrantes impulsado desde el Ayuntamiento. Con el 22% de los escolares extranjeros, la ciudad es distrito único, de manera que se puede elegir escuela en toda la ciudad y los alumnos se mueven en autobuses.

³ 600 euros al año por cada alumno de Educación Infantil o Primaria y 300 euros por cada estudiante de Secundaria (datos recogidos por El periódico de Cataluña 2 de junio de 2007)

⁴ Dato recogido por el periódico La Vanguardia 9 de septiembre de 2007.

⁵ Dato recogido por el periódico El Mundo 19 de octubre de 2007.

En cuanto a las políticas de zonificación, en otra comunidad autónoma, como es Andalucía, predomina la división de áreas de influencia para cada centro público o concertado, no obstante, se están abriendo algunas alternativas como es la asignación de una misma área de influencia para todos los centros públicos y concertados, es decir una única zona. Ello proporciona la posibilidad de acceder a cualquier centro de la ciudad, maximizando la capacidad de selección de las familias. Sin embargo, en ese caso cualquier solicitud en lo que se refiere al cálculo de proximidad o zona puntuaría igual y ello entra en contradicción con el principio de proximidad al centro que la ley estipula como principal sistema de asignación de plaza escolar.

La zona única propiciaría el reparto equitativo de determinado tipo de alumnado, por ejemplo el alumnado inmigrante extranjero. No obstante, sociólogos, como Fernández Enguita, cuestionan el repartir a los alumnos inmigrantes por zonas de forma no voluntaria como se llegó a implementar en los Estados Unidos "salvo que sea voluntaria, mover a los chicos cada día a varios Kilómetros de casa, el *busing* (transporte de alumnos en autobuses) no sólo tiene coste económico sino también social porque se les aleja de su barrio, de sus vecinos y amigos" (El país 17 de mayo de 2008).

Otras soluciones, en este caso sugeridas por diversos autores, se refieren a una intervención de carácter preventivo a nivel territorial u urbanístico. Al respecto Hall (2000), al plantea que:

El remedio, seguramente pasa por que las viviendas sociales, las viviendas baratas, estén lo bastante dispersas para que los niños que vivan en ellas se integren plenamente en el sistema educativo general y que los demás residentes no lo consideren una amenaza (Hall 2000, 19).

De igual modo se apunta como necesario realizar un discurso educativo que oriente la elección de las familias en el sentido de combatir prejuicios sobre la calidad de la educación y la calificación de esos centros. (Claret 2004, Vila 2002).

Para concluir, recogemos, a modo de resumen, las recomendaciones propuestas por el Defensor del Pueblo (2003, 25) ante el fenómeno de la concentración, 'guetización' y segregación escolar por motivos de inmigración extranjera:

- Informar, mediante campañas específicas o cualquier otro medio que se estime suficiente, a los colectivos inmigrantes o a sus organizaciones representativas sobre la gratuidad de la escolarización en centros privados-concertados en los niveles de escolarización obligatoria y de la identidad de los criterios de admisión de alumnos en estos centros y en los centros de titularidad pública.
- Incrementar el control de las autoridades educativas sobre el proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos a fin de garantizar su transparencia y la adecuación a las normas que lo regulan.
- Adoptar las medidas normativas y organizativas precisas para que la escolarización de los alumnos de origen inmigrante en centros privados concertados responda al peso específico de este sector en el conjunto de la oferta de plazas en los niveles de educación objeto de concierto.

- Arbitrar las medidas necesarias, a través de cupos de reserva u otras similares, que posibiliten una equilibrada distribución del alumnado de origen inmigrante entre los distintos centros educativos, con independencia de su titularidad.
- Establecer, cuando existan razones que lo justifiquen, limitaciones en el derecho a la libre elección de centro, debidamente proporcionadas al fin que se pretende conseguir, cuando la concentración de alumnado de origen inmigrante, por sí mismo o por su coincidencia con otros colectivos de alumnos precisados de medidas de apoyo o de compensación educativa o con las circunstancias del centro educativo o su entorno socioeconómico, impidan o dificulten gravemente el desenvolvimiento del servicio educativo

4. Concluyendo

El fenómeno de la concentración de escolares inmigrantes extranjeros es un fenómeno multifactorial en el que todos sus determinantes se retroalimentan (factores socio-económicos, espacio-residencial, administrativos, étnico-cultural, oferta educativa...). Así pues, son diversas las explicaciones al fenómeno tales como la tendencia natural a agruparse de determinados colectivos (Zapata 2003), las prácticas selectivas de los centros escolares (Bonaf 2002), etc., causas todas ellas no excluyentes sino sumativas.

En torno a estas consideraciones la presencia del alumnado inmigrante extranjero en los centros educativos, y especialmente su concentración, supone un motivo de debate público y político, en general siempre planteado como un 'problema' de primer orden. La importancia del debate sobre la concentración y segregación escolar radica en su vinculación con los derechos ciudadanos, concretamente con el derecho a la educación recogido en el artículo 27.1 de la Constitución. Este derecho está relacionado con diversos principios y conceptos como el principio de igualdad, solidaridad, cohesión social e integración social. El principio de igualdad afecta transversalmente a todos los derechos. El derecho a la educación establece el derecho no sólo a recibir una mejor educación sino una educación igual. En este sentido resulta clave la cuestión que se plantea: si la concentración escolar permite o conlleva una educación diferente, si en esta circunstancia se garantiza un programa general de enseñanza, tal y como reconoce el art 27.5 de la Constitución. En definitiva, la concentración escolar, más concretamente aquella que conlleva la segregación y 'guetización' escolar, contradice los principios de cohesión social, integración escolar y social.

No obstante, la realidad existente en el panorama del sistema educativo español pone de manifiesto la escasa evidencia empírica de la capacidad político-administrativa para superar dicho problema, ya sea a través de mecanismos específicos o no específicos. No es objetivo de este trabajo ofrecer nuevas soluciones sino hacer una llamada de atención sobre la necesidad de repensar las políticas educativas y sus instrumentos, así como condenar las falsas miradas y vacíos argumentos de aquellas posturas interesadas en seguir manteniendo guetos. Espacios de exclusión creados, incluso, previamente a la llegada de población inmigrante extranjera, pero cuya existencia ha allanado el terreno para segregar a dicho colectivo. Para terminar destacaremos la importancia de abordar el problema desde diversas perspectivas, sin pasar por alto (una cuestión de base a la que nos referíamos anteriormente) la necesaria concienciación ciudadana, la sensibilidad y raciocinio ante el 'otro', el 'diferente', con el que debemos no sólo vivir sino convivir en una sociedad cada vez más plural y diversa.

Bibliografía

- ALEGRE, M. A. (2008): "Educación e inmigración: ¿Un binomio problemático?", en *Revista Educación*, nº 345.
- ARÉCHAGA, I. (2005): "La LOE y la elección de centro de enseñanza", en *Anual Aceptansa* nº 121/05.
- BENITO, R. y GONZÁLEZ, I et al. (2006): *Desigualtat en l'accés escolar: un anàlisi dels processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Fuente: <http://www.diba.es/educacio/pdf/dae.pdf>
- BONAL X. (2002): "El balance público-privado en el sistema de enseñanza español: evolución y efectos sobre las desigualdades educativas", en *Educarn* nº 29.
- CAMPOS TRUJILLO, J., LÓPEZ CORTIÑAS, C., ABELLÓ PLANAS, L. (2006): Una educación hacia la Cohesión social , en *El País* 3 de abril.
- CRESPO UBERO, R. (1999): "Immigració i escola", en M. GRÀCIA i LUÑO (coord.), *II Informe sobre inmigración y trabajo social*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Àrea de Serveis
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2003): *La escolarización de alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*. Volumen II. Madrid.
- HALL, P. (2000): "Planificación y gestión de la ciudad para la sociedad emergente", en *Urban*, nº 4.
- LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE nº 106. Jueves 4 de mayo de 2006.
- PAJARES, M. (2005): *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*. Barcelona: Icaria.
- VILA, I. (2002): Reflexiones sobre la interculturalidad, en *Revista Mugak*, nº 21.
- ZAPATA BARRERO, R. (2003): "Políticas de acomodación y administración local: la gestión de la coexistencia", en GUILLOT, J. *Immigració i poders locals. Ciutat i persones*. Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials.