



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación

La política educativa ante el reto de la segregación escolar en Cataluña

Xavier Bonal



Prospectivas

Los términos empleados en este informe y la presentación de los datos que en él aparecen no implican toma de posición alguna de parte de la UNESCO o del IIEP en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO o del IIEP ni comprometen a la Organización o al Instituto.

Publicado por:

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France

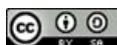
info@iiep.unesco.org

www.iiep.unesco.org

Fotografía de cubierta: Freepik

Impreso en IIEP tienda de impresión

© UNESCO 2018



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

Presentación de Prospectivas

La rápida urbanización, las migraciones masivas de población, la movilidad de los individuos, las posibilidades de interconexión sin precedentes en un mundo globalizado, las interacciones renovadas entre agentes públicos y privados, la creciente intolerancia y violencia, el cambio climático... Las sociedades de hoy cambian rápidamente. La planificación educativa tiene que encontrar la manera de adaptarse a un medio de grandes transformaciones sociales, económicas, tecnológicas y ambientales.

En dicho contexto, el IPE ha lanzado Prospectivas. Su objetivo es ayudar a las autoridades educativas y gerentes a mirar hacia adelante en un entorno cambiante, mantenerse al tanto de los nuevos desarrollos y explorar diferentes opciones para adaptar su trabajo. La experiencia de un país en particular servirá de base para la reflexión. Los documentos abordarán el papel que juega la planificación educativa en un contexto dinámico.

Cada documento de Prospectivas describirá una iniciativa de educación específica desde el punto de vista de un país desarrollado o en vía de desarrollo, lo cual es una novedad desde una perspectiva de planeamiento y por ello merece una atención particular. Los documentos serán escritos con el fin de fomentar el debate sobre los aspectos positivos y negativos de cada iniciativa, y estimular el intercambio de ideas relativas a las implicaciones en las políticas de educación, planeamiento y gestión.

Cada documento contendrá: (i) una introducción relativa a los retos principales abordados por la iniciativa; (ii) una descripción detallada de la iniciativa; (iii) una evaluación de impacto y limitaciones; (iv) algunas reflexiones sobre su capacidad de adaptación a otros contextos; (v) una lista de temas críticos que plantea la iniciativa en cuanto a la política y planeamiento educativo; y (vi) un material de lectura complementario. Algunos gráficos e ilustraciones permitirán a los lectores obtener una comprensión rápida de los temas.

Los documentos serán concisos, lo que permitire a los tomadores de decisiones, administradores y planificadores de la educación una lectura rápida y fácil, y que los mantendrá informados sobre las tendencias que ocurren en el campo educativo en todo el mundo.

Los autores de Prospectivas serán seleccionados en base a su conocimiento profundo de las iniciativas estudiadas. Así mismo, serán profesionales directamente involucrados en el diseño e implementación de las mismas o investigadores.

Se podrán descargar directamente desde el sitio web del IPE, posteriormente algunas copias impresas estarán disponibles.

Muriel Poisson
Editor de la serie

Prefacio

La concentración de grupos sociales en ciertas áreas geográficas y en instituciones específicas no es un fenómeno nuevo. Pero su magnitud no tiene precedentes, después de la crisis migratoria, una de las más masivas que el mundo ha registrado desde el final de la segunda guerra mundial. Los desafíos planteados a los sistemas educativos son severos; el arribo de los recién llegados a menudo resulta en la admisión de estudiantes inmigrantes a escuelas donde las poblaciones socialmente desfavorecidas o en riesgo ya están en la escuela. Esto tiene implicaciones importantes en términos de rendimiento escolar, igualdad en la escuela y cohesión social.

Este documento presenta el caso de Cataluña (España), marcada por la afluencia de estudiantes extranjeros en los últimos años. La proporción de estos estudiantes ha aumentado del 2% de la población inscrita hace diez años a 15% en la actualidad. Durante el mismo período, las clases medias han retirado a sus hijos de las escuelas de clase baja mediante un proceso de "diferenciación social". La combinación de estos dos fenómenos ha conducido gradualmente a la segregación escolar o incluso a la «guetización» de algunas instituciones.

El autor describe este proceso al tiempo que se centra en los diversos enfoques probados en Cataluña para combatir la segregación escolar: (i) la formulación de indicadores para detectar y medir el nivel de equidad entre las escuelas de acuerdo con la distribución de diferentes grupos sociales, y para resaltar el aislamiento de ciertos grupos dentro del sistema; (ii) el análisis de las consecuencias de la segregación escolar sobre la efectividad del sistema y el éxito académico; y finalmente (iii) herramientas y políticas para promover una mayor diversidad.

Todos los países que enfrentan el problema de la segregación escolar podrán aprender de las diferentes herramientas y políticas descritas en este documento. Entre ellas se encuentran la decisión de abrir y cerrar clases según la demanda, la organización del transporte gratuito para promover la movilidad de un área a otra, la reserva de lugares en cada escuela para niños con necesidades especiales, la revisión del mapa escolar para promover una mayor diversidad social, o el control del fraude en "direcciones falsas". Muchos ejemplos de buenas prácticas puestos en marcha por las autoridades municipales catalanas se proporcionan en el texto con fines ilustrativos.

En sus conclusiones, el documento destaca las implicaciones de la segregación escolar para la planificación educativa, en términos de detección de las instituciones afectadas, información y pedagogía, calidad de la oferta educativa, lógica del servicio público y corresponsabilidad. Las lecciones aprendidas de la experiencia catalana serán útiles para todos los responsables de la toma de decisiones y planificadores que deseen garantizar un alto nivel de equidad dentro de los sistemas educativos.

Tabla de contenido

1. Introducción: las dinámicas de la segregación escolar en los sistemas educativos	7	5
2. La situación en Cataluña (España)	7	
3. Indicadores de segregación escolar	9	
Disimilitud	9	
Hutchens	9	
Aislamiento	10	
Aislamiento corregido	10	
4. Las consecuencias de la segregación escolar	10	
5. Instrumentos de política educativa para reducir la segregación escolar del alumnado inmigrante	12	
Apertura/cierre de escuelas o grupos-clase	13	
Reducción de ratios	13	
Reserva de plazas	13	
Zonificación escolar	14	
Mecanismos eficaces de control del fraude	14	
Mayor diferenciación entre los criterios de acceso	15	
6. Implicaciones para los responsables de política educativa	16	
Detección de NEE	16	
Información y pedagogía	16	
La intervención sobre la calidad de la oferta educativa	17	
Lógica de servicio público y corresponsabilidad	17	
Referencias	18	

1. Introducción: las dinámicas de la segregación escolar en los sistemas educativos

Una revisión de la escolarización en las sociedades actuales nos muestra, por lo general, la existencia de procesos y mecanismos que conducen a la concentración en determinadas escuelas de colectivos sociales en situación de vulnerabilidad social. Niños y niñas procedentes de familias socialmente desfavorecidas, alumnado inmigrante o alumnado con necesidades educativas especiales se distribuyen de forma desigual en la red escolar.

Estos procesos de segregación escolar son consecuencia de diversos factores, cuya importancia puede variar según los territorios. Una elevada concentración territorial de algunos colectivos (bolsas de pobreza) o determinadas dinámicas urbanísticas (procesos de gentrificación) pueden explicar parcialmente la existencia de desequilibrios en la escolarización de determinados colectivos. Las oleadas migratorias recientes explican también la mayor concentración de minorías étnicas y culturales en algunas escuelas, resultado de su concentración territorial, del rechazo social o educativo o de mecanismos de emulación. Igualmente, la regulación del acceso a la escuela puede explicar la existencia de tendencias hacia la mayor concentración o dispersión de los colectivos en situación de riesgo educativo. Algunos autores señalan la introducción progresiva de mecanismos de cuasi-mercado en la educación como una causa fundamental de la polarización en el acceso a la educación

y como un mecanismo que acentúa el llamado «*white flight*»¹ (Bagley, 1996). Así, los sistemas que permiten una mayor elección escolar tenderían a facilitar la segregación de los grupos más vulnerables (que ejercen en mucho menor grado su capacidad de elección). Otras posturas cuestionan la universalidad de esta relación (Gorard *et al.* 2002), mientras que algunos autores llegan a considerar que es precisamente la falta de capacidad de elección lo que produce la concentración escolar de los colectivos más desfavorecidos (Chubb & Moe, 1990).

Otras investigaciones destacan, como uno de los factores más decisivos que explican la segregación escolar, la diferenciación institucional de los sistemas educativos. Así, aquellos regímenes escolares que optan por diferenciar antes los itinerarios educativos se corresponderían con los sistemas educativos más segregadores del alumnado. Asimismo, estos trabajos destacan cómo la mayor competitividad entre centros para atraer alumnado es también una causa importante de la segregación socioeconómica y étnica de los sistemas educativos (Alegre & Ferrer, 2010; Jenkins *et al.* 2008).

1. El *white flight* es una expresión originaria de los EEUU, de mediados del siglo XX, que se refiere a las migraciones de la clase media blanca desde zonas urbanas, racialmente heterogéneas, a suburbios socialmente homogéneos. En educación se interpreta como la «fuga» de la población de clase media de aquellas escuelas con mayor concentración de minorías étnicas.

2. La situación en Cataluña (España)

La segregación escolar en Cataluña, en la enseñanza primaria y secundaria², se ha mantenido en un nivel alto a lo largo de los últimos

años. La interacción entre los factores señalados ha generado dinámicas de escolarización que han favorecido la concentración de grupos socialmente homogéneos en determinadas escuelas e institutos de muchos municipios catalanes. Una concentración que ha tenido lugar tanto en las fracciones sociales altas de

2. En este documento se excluye la educación terciaria del análisis. El trabajo se refiere exclusivamente a procesos de segregación en escuelas e institutos de enseñanza primaria y secundaria.

la estructura de clases como en las más bajas. Así, progresivamente, muchas escuelas de Cataluña han ido experimentando un proceso de «guetización» y de diferenciación de la diversidad cultural y social del alumnado que atienden.

Las dinámicas sociales que han conducido a consolidar la segregación escolar son diversas, y no siempre se proyectan de la misma manera en cada contexto local. Sin embargo, los todavía escasos trabajos sobre segregación escolar que se han llevado a cabo en Cataluña identifican algunos factores generales que nos aproximan a las causas de este fenómeno (Benito & González, 2007; Síndic de Greuges, 2008; Valiente, 2008). El primero y más significativo es, sin duda, el efecto del aumento progresivo de la llegada de alumnado de origen inmigrante³ a lo largo de la última década. En una década, el sistema educativo catalán pasó de tener un 2% de alumnado extranjero no universitario a tener un 15%. La llegada de alumnado inmigrante generó procesos de segregación por varios motivos: su concentración residencial, la emulación cultural en la elección escolar y el efecto «fuga» hacia escuelas con menor presencia de alumnado extranjero que se ha generado en familias autóctonas.

Atribuir sin embargo el fenómeno de la segregación escolar exclusivamente a la llegada de alumnado inmigrante sería reduccionista. La segregación escolar también se explica hoy por el empeño con el que las clases medias persiguen, mediante la educación, procesos de diferenciación y distinción social. La importancia determinante de la inversión educativa para las trayectorias profesionales, la búsqueda de espacios socialmente homogéneos para garantizar una socialización no conflictiva en el grupo de iguales o las estrategias para acceder a un mayor capital cultural y social explican también las tendencias endogámicas de estas capas sociales. Cabe destacar aquí el efecto que tuvo la generalización del modelo de educación comprensiva, consolidado a partir de la aprobación de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990). La

prolongación de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años de edad y el acceso a los institutos públicos de enseñanza secundaria a partir de los 12 años fueron también razones que favorecieron la concentración de las clases medias en espacios que garantizaran tanto homogeneidad como continuidad.

Estos procesos, además, tienen lugar en un contexto de régimen de cuasi-mercado educativo en el acceso a la escolarización. En efecto, el modelo español de acceso a la educación — y el modelo catalán — incorporan una notable capacidad de elección que, a menudo, va más allá de lo que establece el mismo marco normativo. La correspondencia entre las preferencias escolares y la asignación de plaza es especialmente elevada. Así, la planificación educativa y la intervención pública exhiben una capacidad correctora de la segregación escolar casi nula. Es decir, los instrumentos de planificación escolar (zonificación, plazas reservadas para determinados alumnos, construcción de escuelas, apertura de grupos, etc.) no consiguen compensar las desigualdades de escolarización que son consecuencia de las elecciones de las familias. En la medida que el sistema no deja prácticamente margen para reconducir las elecciones familiares, toda intervención que no sea planificada *ex ante* difícilmente puede corregir los procesos de segregación escolar.

Finalmente, no hay que olvidar que los propios centros escolares juegan un papel en los procesos de segregación escolar. La discriminación activa, la pasividad, la búsqueda de exclusividad o la indiferencia son actitudes que pueden facilitar en un sentido u otro las dinámicas de segregación. La selección adversa practicada por parte de algunas escuelas concertadas⁴, tanto desde el punto de vista económico como cultural, es sin duda una de las causas de que determinados grupos sociales no accedan a esta red. Igualmente, algunos centros públicos buscan preservar el estilo pedagógico y las buenas condiciones de trabajo a través de planteamientos

3. A efectos del análisis de este trabajo se considera alumnado de origen inmigrante al alumnado que no dispone de la nacionalidad española. La falta de disponibilidad de otro tipo de datos nos obliga a utilizar la variable «alumnado extranjero» como proxy del alumnado inmigrante.

4. Las escuelas concertadas son escuelas privadas que reciben financiación pública y que están formalmente obligadas a actuar de forma idéntica a las escuelas públicas desde el punto de vista de la gratuidad, la no discriminación y los mecanismos de participación de la comunidad escolar.

discriminatorios y de un cuestionable «interés público». También es denunciada la pasividad de algunos claustros de escuelas segregadas que parecen haber «tirado la toalla» y muestran una absoluta falta de implicación en el proceso educativo de sus alumnos. La disposición de los centros escolares, por lo tanto, puede también condicionar tanto las dimensiones de la segregación como, sobre todo, sus efectos sobre

los resultados educativos. Del mismo modo, hay que tener en cuenta que la propia diversidad de calidad de las escuelas, la estabilidad de sus equipos docentes o las diferencias en el clima escolar son cuestiones fundamentales para entender el rechazo de determinados sectores de la población a ciertas escuelas y la búsqueda activa de escuelas alternativas.

3. Indicadores de segregación escolar

Existen diversos índices y medidas de segregación escolar. En esta sección reflejaremos solamente las medidas básicas que puedan ayudar a una mejor comprensión del fenómeno⁵. Básicamente, existen dos conceptos o dos dimensiones clave en el análisis de la segregación escolar: la segregación como desigualdad y la segregación como exposición (concentración).

Mediante la segregación como desigualdad se pretende analizar el nivel de equidad entre centros escolares en lo que respecta a la distribución de los diferentes grupos sociales. Cuanto más equitativa sea la distribución de los grupos sociales entre las escuelas de un territorio menos segregación habrá.

Esta dimensión se mide a partir de diversos índices. Los más utilizados son los siguientes:

Disimilitud

Este índice nos indica la proporción del grupo analizado que tendría que cambiar de escuela para conseguir una distribución perfectamente igualitaria. Oscila entre 0 y 1. La situación de perfecta igualdad es 0 y la de máxima desigualdad, 1

$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^s \left| \frac{p_i}{P} - \frac{r_i}{R} \right|$$

5. Para un análisis completo de las ventajas e inconvenientes de los distintos índices de segregación escolar véase el trabajo de Allen & Vignoles (2007).

Donde

s = número de escuelas

p_i = alumnado de origen inmigrante (o de la variable que se pretenda medir⁶) en la escuela i

P = número absoluto de alumnado de origen inmigrante en el municipio o territorio de referencia

r_i = alumnado no inmigrante en la escuela i

R = número absoluto de alumnado no inmigrante en el municipio o territorio de referencia.

Hutchens

Este índice, menos utilizado por su complejidad, permite medir la parte de la segregación total que se produce entre y dentro de distintas dimensiones (municipios, distritos, redes escolares, etc.). Como en el índice anterior, oscila entre 0 y 1, siendo 0 la situación de perfecta igualdad y 1 la de máxima desigualdad.

$$H = \sum_{i=1}^s \left[\left(\frac{p_i}{P} \right) - \sqrt{\frac{p_i}{P} \cdot \frac{r_i}{R}} \right]$$

Por otra parte, con la segregación como exposición (o como concentración escolar), se pone el énfasis en analizar el nivel de

6. La segregación escolar siempre debe referirse a una variable o dimensión concreta. Aunque en este trabajo nos referimos a la variable alumnado extranjero, los mismos análisis pueden aplicarse, por ejemplo, al alumnado con necesidades especiales, al alumnado de nivel socioeconómico bajo (o alto) o a cualquier otro atributo o condición relevante para este tipo de análisis.

concentración de un determinado grupo social en las diferentes escuelas. Hablamos de exposición porque, a diferencia de la dimensión anterior, se mide la probabilidad de que un miembro de un grupo interactúe con otro del mismo grupo. De este modo, una escuela con un 80% de alumnado inmigrante, por ejemplo, presentará un elevado índice de exposición, pero puede que tenga un nivel bajo de segregación si tanto el territorio de referencia como las escuelas de su entorno cuentan también con una elevada proporción de alumnado inmigrante.

Cuanto mayor sea esta probabilidad, mayor será la concentración de aquel grupo social, y más homogénea podrá llegar a ser la composición interna de la escuela.

Esta dimensión se mide a partir de los índices siguientes:

Aislamiento

Este índice mide la probabilidad de que un alumno comparta centro escolar con otro miembro de su grupo social. Tiene

el inconveniente de estar afectado por la proporción del grupo estudiado en la población total. Su valor oscila de un límite inferior variable (proporción del grupo social analizado en el municipio) a 1 (máxima concentración).

Aislamiento corregido

Este índice es una corrección del índice anterior y tiene la ventaja de detraer el efecto de la proporción del grupo estudiado sobre la población total, lo que permite comparar municipios o territorios con un peso diferente de este grupo social. Oscila entre 0 (igualdad) y un límite superior que tiende a 1 (máxima concentración).

En este trabajo ofreceremos fundamentalmente medidas de segregación escolar como desigualdad a partir de los índices de Disimilitud y de Hutchens. Convencionalmente, se considera que un índice de Disimilitud inferior a 0,3 supone un nivel bajo de segregación escolar, entre 0,3 y 0,6 un nivel moderado y medidas superiores a 0,6, un nivel alto.

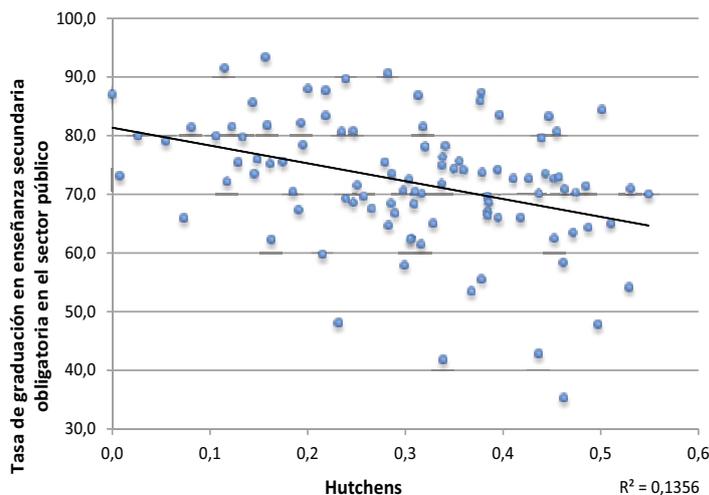
4. Las consecuencias de la segregación escolar

Los estudios disponibles nos indican que la segregación escolar de los grupos minoritarios tiene consecuencias sobre diversas dimensiones de la eficacia y la equidad educativas. La propia OCDE, en varios de sus informes, ha alertado acerca de los riesgos de la segregación escolar sobre el rendimiento educativo o la cohesión social y destaca en particular cómo sus consecuencias negativas se concentran especialmente en el alumnado socialmente desfavorecido (OCDE 2012, 2013, 2016). Para el caso de Cataluña, disponemos también de algunas evidencias que reflejan los efectos no deseados de la escolarización desequilibrada del alumnado inmigrante. En primer lugar, la *figura 1* nos muestra que existe una relación negativa entre el índice de Hutchens e indicadores de rendimiento educativo. Los municipios con un mayor nivel de segregación entre escuelas del alumnado inmigrante tienden a presentar menores tasas de

graduación en enseñanza secundaria obligatoria. Este resultado es asimismo coherente con lo que se observa en la *figura 2*. Los países con mayor índice de inclusión social en sus escuelas (con mayor heterogeneidad de su alumnado) son también los que obtienen mejor rendimiento en la prueba de matemáticas de la edición de PISA 2012. Como puede apreciarse, Cataluña se sitúa en el nivel esperado de resultados dado el nivel de inclusión social de sus centros de enseñanza secundaria.

¿Cuáles son las razones de estas diferencias? Pueden ser diversas, pero no hay duda de que la explicación más plausible es la que se deriva del denominado «efecto compañero» (o *peer effect*). Se denomina así al efecto positivo que se deriva de que los alumnos con mayores dificultades de aprendizaje compartan el espacio educativo con compañeros más aventajados. Las investigaciones en este terreno destacan que la heterogeneidad de

Figura 1. La relación entre la segregación escolar del alumnado extranjero y los resultados educativos – Municipios catalanes con más de 10.000 habitantes, 2008



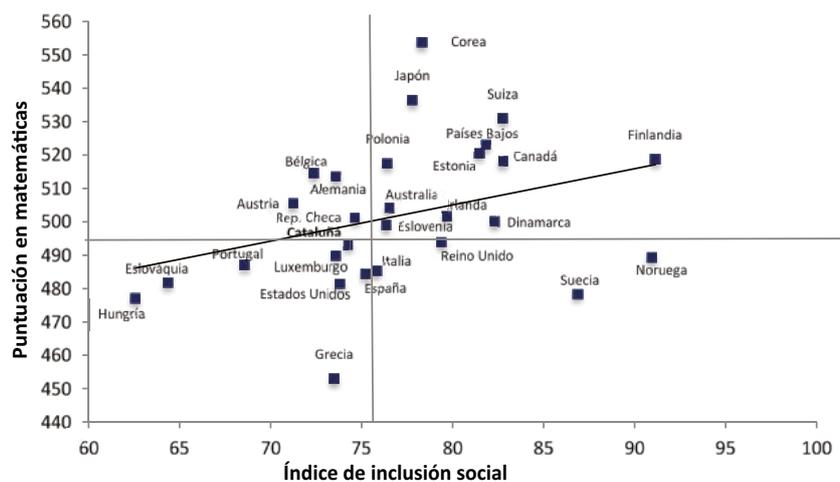
Fuente: Observatori de Polítiques educatives, Fundació Carles Pi i Sunyer, 2008.

niveles de aprendizaje es positiva, especialmente para los alumnos más desaventajados, mientras que la «pérdida» observable para el alumnado más aventajado, derivada de la heterogeneidad de ritmos de aprendizaje, es mínima. En el caso de Cataluña, el análisis a partir de datos PISA nos confirma que es precisamente el alumnado inmigrante el que sale perjudicado de los mayores niveles de concentración escolar. En efecto, la figura 3 pone de relieve que las diferencias de puntuación entre escuelas con bajo y alto nivel de concentración del alumnado inmigrante son especialmente significativas para el alumnado de

origen inmigrante y mínimas para el alumnado autóctono.

Los datos aportados ponen de relieve cómo la concentración de alumnado en situación de riesgo educativo produce desigualdad en las oportunidades educativas y repercute asimismo sobre los resultados del conjunto del sistema. Además de ello, el aislamiento de grupos minoritarios, como es el caso del alumnado de origen inmigrante recién incorporado al sistema educativo, reduce la eficacia de las políticas de lucha contra el abandono escolar (Nowden et al. 2015) o puede perjudicar la integración social

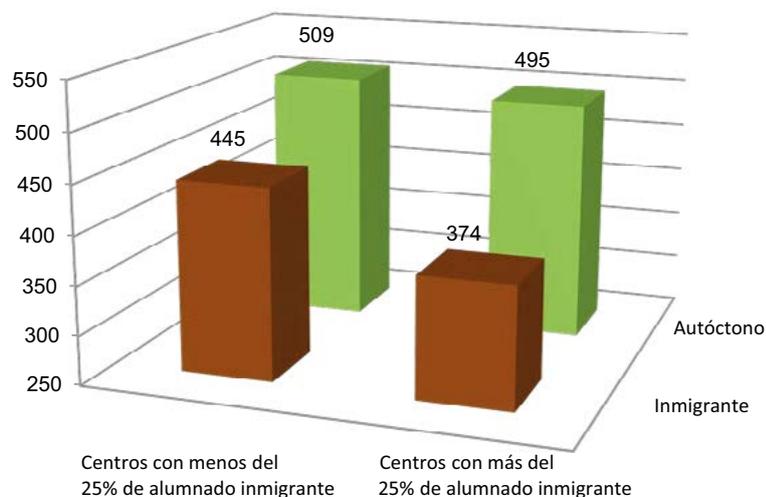
Figura 2. La relación entre la inclusión social y la puntuación en matemáticas, 2012



Fuente: Elaborado a partir de la Base de Datos PISA 2012.

Nota: El índice de inclusión social corresponde al porcentaje de la variación total del estatus socioeconómico de las escuelas. Se calcula como $100 * (1 - \rho)$, donde «rho» representa la variación, entre escuelas del índice PISA, del Estatus Social, Económico y Cultural de los estudiantes (ESCS), dividido por la suma de la variación del ESCS de los estudiantes entre escuelas y la variación del ESCS de los estudiantes dentro de las escuelas.

Figura 3. Diferencias de puntuación en competencia lingüística entre alumnado inmigrante y nativo de 15 años de edad, según el nivel de concentración del alumnado inmigrante



Fuente: Ferrer, F. (dir). 2011. *PISA 2009: Avaluació de les desigualtats educatives a Catalunya*. Barcelona, Fundació Jaume Bofill.

del alumnado inmigrante y, con ello, debilitar los lazos de cohesión social (Van Houtte & Stevens, 2009). En Cataluña, los análisis disponibles nos muestran que la inacción política en este ámbito (y algunas políticas contraproducentes) han tenido consecuencias negativas desde el punto de

vista de la equidad y de la cohesión social (Síndic de Greuges, 2008; Bonal, 2012a), mientras que, como veremos, otras decisiones estratégicas han favorecido la escolarización equilibrada del alumnado (Bonal, 2012b).

5. Instrumentos de política educativa para reducir la segregación escolar del alumnado inmigrante

A pesar de que algunos factores que explican la segregación escolar del alumnado inmigrante son externos a la política educativa (segregación residencial, intensidad de las olas migratorias, pautas culturales en la elección de centro), existe un amplio margen de intervención de la política educativa para conseguir reducir la excesiva concentración de alumnado inmigrante en ciertas escuelas. Evidentemente, a pesar de perseguir el mismo objetivo, los instrumentos de desegregación escolar (o los mecanismos para anticiparse a la segregación escolar) varían en función de los sistemas educativos y de su marco regulativo. Es más, su eficacia es también variable a nivel local, dependiendo de factores como la estructura social del territorio, la

ubicación espacial de las escuelas o las pautas de movilidad de la población. En Cataluña existe un marco regulativo que proporciona instrumentos de acción política suficientes para conseguir una distribución equilibrada del alumnado. Precisamente su escaso uso (o incluso su uso sesgado) es una de las causas principales del crecimiento de la segregación escolar del alumnado inmigrante (Bonal, 2012a). En estas páginas revisamos los principales mecanismos a disposición de la política educativa nacional y local que pueden aplicarse a partir del marco legal existente, medidas que pueden aplicarse no sólo para corregir situaciones de segregación escolar del alumnado inmigrante, sino también

de la población socialmente desfavorecida o en situación de riesgo educativo.

Apertura/cierre de escuelas o grupos-clase

Las decisiones acerca de dónde ubicar una nueva escuela pueden resultar estratégicas desde el punto de la distribución equilibrada del alumnado inmigrante. La distribución de los grupos sociales en el territorio, su grado de concentración y las pautas de demanda pueden condicionar en un sentido u otro las decisiones relativas a dónde abrir una nueva escuela o dónde ampliar grupos-clases. En algunos municipios es fácil observar, por ejemplo, cómo

Reducción de ratios

Uno de los factores que más ha influido en los procesos de «guetización» escolar en Cataluña tiene que ver con la incorporación tardía del alumnado inmigrante una vez comenzado el curso escolar. Las escuelas menos deseadas son las que presentan mayor número de vacantes y, por consecuencia, las que reciben una mayor proporción de este alumnado. Se reproduce de este modo un círculo vicioso de concentración de alumnado en situación de riesgo educativo en aquellas escuelas ya caracterizadas por alumnado con mayores problemas de aprendizaje.

Transporte escolar gratuito para alumnos con NEE (Municipio de Olot)

En algunos municipios, el transporte escolar de alumnos con NEE que se escolarizan lejos de su lugar de residencia se vehicula a través de la red de transporte público urbano. El municipio adapta los horarios del transporte urbano a las horas de entrada y salida escolar o incluso adapta algunas rutas a las necesidades de desplazamiento de los alumnos.

Alumnos y ciudadanos utilizan de este modo la misma red de transporte, aunque la administración local es la responsable a todos los efectos del transporte de los alumnos y provee monitores de transporte para los alumnos más pequeños (hasta los 10 años de edad, por ejemplo). Las familias deben esperar a los menores en las paradas de autobús una vez regresan de la escuela. Los mayores cuentan con una tarjeta gratuita de transporte público intransferible y solamente utilizable en los días lectivos.

algunas escuelas tienen una demanda que dobla o triplica el número de plazas disponibles mientras que otras ni siquiera consiguen cubrir la mitad de las plazas disponibles. Muy a menudo en Cataluña, tanto por parte de algunos municipios como por parte del Departamento de Educación, estas decisiones se han tomado según los deseos de la demanda y no desde una lógica de planificación escolar estratégica. Decisiones sesgadas en este terreno conducen al acomodo de la demanda escolar de las clases medias y mantienen semi-vacías las escuelas menos deseadas. Excepcionalmente, los responsables de política educativa pueden tener en cuenta la conveniencia de cerrar alguna escuela con elevada complejidad social y educativa, con demanda nula y con falta de implicación de su profesorado.

Reserva de plazas

Se trata sin duda de uno de los instrumentos de lucha contra la segregación escolar más eficaces (cuando es adecuadamente utilizado). En Cataluña el decreto de admisión de alumnos vigente (75/2007) establece un mínimo de 2 plazas por aula para alumnado con necesidades educativas especiales (NEE). Dentro de la categoría NEE se incluye al alumnado con discapacidad física o psíquica, al alumnado socialmente desfavorecido y al alumnado de incorporación tardía al sistema y con problemas de adaptación lingüística (OCDE, 2016)⁷. Las escuelas deben reservar este mínimo de plazas durante el periodo de preinscripción, previo a la matrícula definitiva.

7. El idioma de enseñanza es el catalán.

Obviamente, para garantizar la eficacia de este proceso es clave contar con un buen sistema de detección de estudiantes con NEE y con acuerdos de asignación equilibrada entre las escuelas de cada municipio o distrito. Estos acuerdos pueden reflejarse, por ejemplo, en la distribución equitativa del alumnado que se incorpora una vez comenzado el curso escolar (independientemente de las diferencias en el número de vacantes de las escuelas) o, sobre todo, mediante un incremento de la reserva de plazas que garantice una mejor distribución

de la escolarización equilibrada del alumnado. La decisión acerca de cómo establecer zonas educativas para evitar la concentración del alumnado en riesgo educativo debe tener en cuenta factores tan diversos como la estructura social del territorio, la ubicación de las escuelas, la calidad pedagógica de las escuelas o el comportamiento de la demanda educativa. Esta diversidad de variables explica que no exista una zonificación ideal para evitar los procesos de concentración del alumnado en situación de riesgo educativo. Los estudios disponibles

Buenas prácticas en la detección y en la política de distribución de alumnos con NEE (Municipio de Mataró)

La detección temprana de alumnos con NEE constituye un mecanismo clave para garantizar su escolarización equilibrada. En algunos municipios los técnicos de educación colaboran con los servicios sociales para identificar antes del inicio del curso escolar los alumnos susceptibles de ser considerados NEE. Esta detección temprana permite el establecimiento de acuerdos entre todas las escuelas del municipio para adaptar la reserva de plazas a la proporción correspondiente de alumnos con NEE.

Además, algunos municipios aplican una política de distribución de alumnos con NEE que incorpora incluso la asignación de plazas en escuelas no solicitadas una vez sobrepasada la reserva de plazas acordada. Normalmente, la demanda inicial de los alumnos con NEE es sensiblemente mayor en centros públicos (donde suele sobrepasar la oferta existente) que en centros privados concertados (inferior a la oferta). La administración local reconduce en estos casos la demanda de alumnos con NEE desde centros públicos hacia centros concertados para equilibrar oferta y demanda de plazas. Así, en la medida en que las familias acepten el cambio de escuela, se consigue equilibrar la distribución de alumnos con NEE entre todas las escuelas del territorio.

del alumnado entre escuelas (en los momentos de mayor intensidad migratoria, en algunos municipios se alcanzaron acuerdos que llegaban hasta las 8 plazas). La Ley de Educación de Cataluña, aprobada en 2009 (LEC, 12/2009, de 10 de julio), establece en su art. 48 que la administración educativa es responsable de fijar un número máximo de alumnos con NEE en cada escuela (en base a su proporción territorial). Desde el punto de vista de la equidad educativa se trata de un artículo con mucho potencial. Sin embargo, hasta la fecha, este artículo no se ha desarrollado.

Zonificación escolar

Se trata también de un instrumento con un potencial importante desde el punto de vista

en Cataluña subrayan la diversidad de modelos de zonificación y su desigual impacto en la reducción de la segregación escolar. A pesar de esta variabilidad, las conclusiones de estos trabajos señalan la recomendación de establecer zonas socialmente heterogéneas (Benito & González, 2007) o la sugerencia de moderar las opciones de elección entre escuelas públicas dentro de cada zona para evitar la segregación del alumnado inmigrante (Valiente, 2008).

Mecanismos eficaces de control del fraude

En sistemas educativos de cuasi-mercado, como es el caso de los sistemas español y catalán, es común que se generen incentivos para no respetar las regulaciones en los sistemas de acceso a la escolarización. En la medida en que

la libertad de elección de escuela no es ilimitada, las familias buscan estrategias que amplíen sus posibilidades de mercado en escuelas situadas en otras zonas escolares. Tradicionalmente, el falso empadronamiento domiciliario ha sido un recurso ampliamente utilizado y poco combatido por parte de las administraciones (Sindic de Greuges, 2008). Igualmente, alegar falsas enfermedades (que otorgan puntos complementarios en el proceso de elección) ha constituido otra estrategia utilizada por algunas familias para acceder a la escuela deseada. Lógicamente, estas estrategias son más utilizadas por familias de clases medias, más activas en la elección y con mayor conocimiento del sistema, que por grupos sociales más desfavorecidos o por colectivos inmigrantes. En los últimos años han mejorado los mecanismos de control del fraude, si bien este persiste en aquellas localidades donde la administración local se ha mostrado más pasiva.

Mayor diferenciación entre los criterios de acceso

En los sistemas educativos de cuasi mercado, la regulación del exceso de demanda en determinadas escuelas se rige por criterios que establecen las administraciones públicas. Habitualmente, como en el caso español y/o catalán, prevalecen criterios de proximidad, de

presencia de hermanos/as en la misma escuela y criterios de renta familiar. Complementariamente a estos criterios principales, se contempla la pertenencia a una familia numerosa o monoparental, tener algún tipo de discapacidad o estar afectado por alguna enfermedad de tipo digestivo (se pretende así reforzar el criterio de proximidad para aquellos alumnos para quienes sea aconsejable recibir alimentación en el propio domicilio). Los sistemas de puntuación de estos criterios, en la actualidad, otorgan un peso relativamente débil al criterio de renta familiar y, sobre todo, se aplican únicamente en niveles de renta muy bajos (equivalentes al salario mínimo). Adjudicar una mayor capacidad de discriminación al nivel de renta supone otorgar mayor capacidad de elección a las familias socialmente más desfavorecidas y, potencialmente, reducir la segregación escolar.

Los instrumentos señalados no agotan el posible repertorio de acciones de política educativa encaminadas a reducir la segregación escolar aunque, sin duda, son las principales medidas al alcance de los responsables de política educativa en el contexto del sistema educativo catalán. Cabe realizar dos consideraciones finales fundamentales. En primer lugar, cada uno de ellos es un instrumento potencialmente eficaz en favor de una mejora en la escolarización equilibrada del alumnado. Sin embargo, la eficacia de cada uno de ellos depende de cada

Reformas en el modelo de zonificación escolar (Municipio de Terrassa)

Diversos municipios han llevado a cabo, en los últimos años, procesos de reforma de los sistemas de zonificación escolar con el objetivo de facilitar una escolarización más equilibrada del alumnado inmigrante y con NEE. Aprovechando un cambio normativo según el cual los municipios deben integrar escuelas públicas y concertadas en el mismo sistema de zonificación, varios municipios reforman el mapa de zonas escolares. A la integración de sectores se suma la voluntad de romper con modelos tradicionales de adscripción entre escuela y barrio, intentando de este modo asegurar un mayor nivel de heterogeneidad social dentro de las zonas.

Las dificultades prácticas que se derivan de estas reformas (especialmente de las diferencias entre la oferta y la demanda dentro de las nuevas zonas) se resuelve en ocasiones mediante la creación de «áreas de excepción» en los espacios fronterizos entre zonas, de modo que en algunos barrios no se rompa el principio de proximidad o de integración de la escuela en la comunidad. De este modo, cada zona dispone de alguna «área de excepción» en las que las familias residentes no sólo tienen prioridad de acceso a las escuelas de su zona de referencia sino también a algunas escuelas cercanas pero que pertenecen formalmente a otra zona escolar.

contexto local y, a menudo, de cómo se combinan estos instrumentos entre sí.

En segundo lugar, los instrumentos descritos son básicamente instrumentos de planificación educativa de los procesos de escolarización. No incluyen medidas fundamentales que deben necesariamente acompañar a cualquier diseño de política educativa contra la segregación escolar. Nos referimos a todas las políticas relativas a la mejora educativa de las escuelas, especialmente mediante el impulso de la innovación pedagógica, y la intervención focalizada en las escuelas con menor demanda.

Estas acciones sin duda deben desarrollarse de manera paralela a los instrumentos de política educativa ya mencionados que, por sí solos,

difícilmente pueden modificar dinámicas de rechazo educativo y social ya arraigadas. La acción de estos instrumentos solamente puede tener efectos plausibles a medio o largo plazo. Describir la diversidad de estrategias educativas dirigidas a cambiar la oferta pedagógica y la percepción de las «peores» escuelas desborda los objetivos de este trabajo. Se incluyen aquí las estrategias magnet⁸, las estrategias de persuasión de la demanda (tanto la socialmente desfavorecida como la favorecida) y un conjunto de políticas de apoyo y acompañamiento a la escolarización que son clave para evitar los procesos de guetización escolar (aulas de acogida, refuerzo escolar, asesoramiento a las familias, etc.).

6. Implicaciones para los responsables de política educativa

Para afrontar el reto de la segregación escolar no contamos con respuestas únicas, a modo de recetas políticas. El carácter multivariable de las causas que la generan y sus especificidades obligan a diseñar políticas que se adapten a las peculiaridades de los distintos contextos locales. Con todo, de las distintas intervenciones políticas se derivan algunas implicaciones relevantes que cabe considerar a la hora de diseñar políticas educativas dirigidas a reducir los procesos de segregación y guetización escolar. Señalamos aquí algunas de las implicaciones para los responsables políticos del análisis realizado.

Detección de NEE

Cualquier propuesta política de distribución equilibrada del alumnado en situación de riesgo educativo requiere de un sistema sólido de detección del alumnado con necesidades educativas específicas. Para ello,

las administraciones educativas deben contar con equipos especializados que compartan sistemas homogéneos de identificación y clasificación. Los modelos de detección deben compartirse con el profesorado y con otros agentes sociales que intervienen en el territorio, como son los profesionales de la salud o de los servicios sociales. En el proceso de detección es fundamental la anticipación de los responsables políticos, de modo que pueda contarse con un diagnóstico completo antes del inicio del curso escolar. De una detección eficaz de alumnos con NEE depende buena parte del éxito de las políticas de desegregación escolar.

Información y pedagogía

Uno de los factores, aunque no sea el único, que explica la distribución desequilibrada del alumnado en riesgo escolar tiene que ver con la calidad de la información sobre la oferta escolar y el acceso que los distintos grupos sociales

8. Las *magnet schools* nacieron en Estados Unidos como una estrategia de las escuelas públicas con poca demanda para conseguir atraer a más alumnos (incluso de fuera del distrito escolar). Estas escuelas se especializan en un área de conocimiento o de actividades (ciencia, música, arte, etc.), aspecto que refuerza su identidad al mismo tiempo que las hace más atractivas a la demanda.

tienen a ella. Las administraciones públicas deben asegurar la máxima transparencia en la información relativa al proyecto pedagógico del centro, a los costes económicos, y a los beneficios derivados de evitar la concentración escolar de alumnos en situación de riesgo educativo. Asimismo, es importante desarrollar una pedagogía formativa e informativa que ayude a mitigar las tendencias hacia la homogeneización social y cultural de las escuelas. Demostrar el efecto negativo de una mayor presencia de alumnos en riesgo escolar sobre el alumnado de clase media o subrayar las ventajas de evitar la concentración excesiva de alumnado inmigrante en algunas escuelas son tareas que deben desarrollar los responsables políticos para contar así con la complicidad de la comunidad educativa.

La intervención sobre la calidad de la oferta educativa

Como hemos señalado al final del apartado anterior, de poco sirve actuar sobre la planificación educativa y la segregación escolar si no se interviene especialmente sobre la calidad educativa de las escuelas menos demandadas. En los procesos de guetización escolar es común que la baja demanda intervenga sobre las expectativas de profesorado y familias, lo que genera rápidamente un círculo vicioso difícil de revertir. Establecer medidas dirigidas a reforzar el proyecto pedagógico del centro escolar y las expectativas de aprendizaje de los actores es una tarea fundamental de las administraciones públicas. De otro modo, la planificación escolar estratégica no encontrará la necesaria respuesta de las familias en el acceso a estas escuelas.

Lógica de servicio público y corresponsabilidad

Los responsables de las administraciones públicas están en mejores condiciones que nadie a la hora de tomar decisiones desde una perspectiva de servicio público. Los objetivos de familias, directores de escuelas, profesorado, pueden fácilmente estar sesgados por intereses personales o corporativos. La planificación y el equilibrio territorial que requiere el servicio público es pues tarea de las administraciones, que deben tomar la distancia necesaria con respecto a los intereses de los distintos grupos de la comunidad educativa a la hora de optar por abrir o cerrar grupos-clase, establecer ratios, definir nuevas zonas, etc. Asimismo y, de algún modo, paradójicamente, la eficacia de las medidas contra la segregación escolar depende en gran medida de la complicidad y la corresponsabilidad de los distintos actores de la comunidad educativa y del resto de administraciones. Trabajar estrategias para generar consenso reduce el potencial rechazo hacia medidas que, en cualquier caso, suponen alguna forma de intervención pública y que limitan las posibilidades de elección o selección de determinados actores. Introducir medidas desde la confrontación de intereses, sobre las que algunos actores no perciban ninguna ventaja o beneficio, reduce sin duda la probabilidad de éxito de las intervenciones.

Referencias

- Alegre, M.A. & Ferrer, G. 2010. «School regimes and education equity: some insights based on PISA 2006». En: *British Educational Research Journal*, 36(3), 433-461.
- Allen, R. & Vignoles, A. 2007. «What should an index of school segregation measure?». En: *Oxford Review of Education*, 33(5), 643-668.
- Bagley, C. 1996. «Black and white unite or flight? The racialised dimension of schooling and parental choice». En: *British Educational Research Journal*, 22(5), 569-580.
- Benito, R. & González, I. 2007. *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- Bonal, X. 2012a. «Education policy and school segregation of migrant students in Catalonia: the politics of non-decision-making». En: *Journal of Education Policy*, 27(3), 401-421.
- Bonal, X. (dir.). 2012b. *Municipis contra la segregació escolar. Sis experiències de política educativa local*. Col·lecció Polítiques, nº. 78. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. <http://www.fbofill.cat/sites/default/files/78.pdf>
- Chubb, J. E. & Moe, T.M. 1990. *Politics, Markets & America's Schools*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Gorard, S., Taylor, C., & Fitz, J. 2002. «Does school choice lead to “spirals of decline”?». En: *Journal of Education Policy*, 17(3), 367-384.
- Jenkins, S.; Micklewright, J. & Schnepf, S. 2006. *Social Segregation in Secondary Schools: How Does England Compare to Other Countries*. Working Paper 2006-02. Institute for social and Economic Research, University of Essex.
- Nowden, W., Clycq, N. & Ulicná, D. 2015. «Reducing the Risk that Youth with a Migrant Background in Europe Leave School Early». *Sirius Network Policy Brief Series*, 6, febrero de 2015.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2012. *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. París: OCDE. <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
- . 2013. *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed*, Vol. II. París: OCDE. <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-II.pdf>
- . 2016. *PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education*, Vol. I. París: OCDE. http://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i_9789264266490-en
- Síndic de Greuges. 2008. *La segregació escolar a Catalunya. Informe extraordinari*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- Valiente, O. 2008. «¿A qué juega la concertada? La segregación escolar del alumnado inmigrante en Cataluña (2001-06)», Profesorado. En: *Revista de currículum y formación del profesorado*, 12(2), 1-23.
- Van Houtte, M. & Stevens, P. 2009. «School ethnic composition and students' integration outside and inside schools in Belgium». En: *Sociology of Education*, 2009(82), 217-239.

Acerca del autor

Xavier Bonal es profesor de Sociología en la Universitat Autònoma de Barcelona y Special Professor of Education and International Development en la Universidad de Ámsterdam. Dirige el centro Globalización, Educación y Políticas Sociales (GEPS) y coordina el Máster Erasmus Mundus GLOBED: Education Policies for Global Development. Ha realizado investigaciones en el ámbito de la sociología de la educación y de la política educativa en España, Europa y América Latina. Ha sido consultor para diversos organismos internacionales, como UNICEF, UNESCO, el Consejo de Europa o la Dirección General de Educación de la Comisión Europea y profesor invitado en diversas universidades europeas y latinoamericanas. Cuenta con numerosas publicaciones en revistas nacionales e internacionales y es autor de varios libros. Entre 2006 y 2010 ocupó el cargo de Adjunto al Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo) de Cataluña para la defensa de los derechos de la infancia.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación