

Diversidad y libertad

Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro

EsadeEcPol Insight #29 Abril 2021

AUTORES

Álvaro Ferrer

Especialista en
Equidad Educativa,
Save the Children

Lucas Gortazar

Senior Fellow de Educación
y Director de Investigación,
EsadeEcPol

Los autores agradecen su contribución a Angel Martinez (Research Assistant en EsadeEcPol), que ha sido clave para la realización del informe, y a Xavier Bonal (UAB), Caterina Calsamiglia (ICREA/UAB) y Francisco López Rupérez (UCJC) por sus valiosos comentarios.

Línea de investigación:

Educación

Dirigida por Lucas Gortazar

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años, la segregación escolar se ha convertido en un problema cada vez mayor para la calidad, equidad y libertad de educación en España. Definimos la segregación escolar como la concentración de un cierto tipo de alumnado en los mismos centros educativos. Una excesiva segregación (o dicho de otra manera, una baja diversidad) escolar puede convertirse en un problema para la igualdad de oportunidades y la eficiencia del sistema educativo, generando mayor fracaso y abandono en el alumnado y provocando mayores dificultades de gestión en los centros educativos de alta complejidad, desperdiciando así recursos y talento.

Los datos muestran que la segregación socioeconómica en España es muy alta en primaria (solo tras Turquía y Lituania) y se encuentra en la media de la OCDE en secundaria. La segregación en la Comunidad de Madrid ha crecido de forma muy notable y es hoy la comunidad autónoma con mayor segregación y una de las regiones con mayor segregación en toda la OCDE. A partir de datos del estudio internacional TIMSS de 4º de Primaria (analizados por primera vez para España en este artículo) y de PISA para 4º de ESO (ampliamente estudiados desde años) se observa también una enorme variación por CCAA. Asimismo, la segregación por origen nacional es, comparativamente con la media de la OCDE, semejante en primaria y más baja en ESO, aunque es alta en algunas CCAA como País Vasco o Andalucía.

El concepto de libertad en educación incluye (y debe compatibilizar) la libertad de elección de centro educativo con la igualdad de oportunidades, de las familias para ejercer esa libertad y de todos los niños y niñas para poder elegir libremente qué quieren ser y hacer en sus vidas. Proponemos ampliar la definición parcial de libertad educativa que suele utilizarse, para

incluir tanto “elegir la educación” como la necesidad de “educar para ser (todos) libres”. Por un lado, la libertad de elegir colegio, un derecho reconocido, es solo para unos pocos si no hay igualdad de oportunidades real de las familias para poder elegir. Por otro lado, los niños y niñas no son libres para elegir el destino de sus vidas y para participar plenamente en una sociedad democrática si no tienen las mismas oportunidades que les da una educación de calidad.

Distintos estudios muestran que más allá de la estructura residencial de ciudades y regiones y de la doble red pública-concertada, las políticas educativas juegan un papel esencial en la segregación escolar. Considerando las dificultades del debate y dejando de lado las cuestiones ideológicamente más irreconciliables, planteamos una propuesta viable para empezar a reducir la segregación escolar, respetando la existencia de los conciertos y apostando por un espacio de elección razonable para las familias.

Desde EsadeEcPol y Save the Children, proponemos actuar en ocho áreas donde se puede simultáneamente reducir la segregación escolar y respetar (e incluso, para las más vulnerables, ampliar) la capacidad de elección de las familias: (i) aumentar la discriminación positiva a grupos socioeconómicos en los baremos de admisión; (ii) promover un sistema de doble reserva de plazas ajustada al contexto de la zona; (iii) mejorar la información y acompañamiento a las familias; (iv) abordar la gestión de la matriculación del alumnado que se incorpora durante el curso; (v) dotar a los centros de financiación suficiente y control para evitar el cobro de cuotas; (vi) apostar por un sistema de políticas de mejora, innovación y acompañamiento para de-segregar y lograr la mayor calidad posible en todos los centros educativos; (vii) modificar el algoritmo de asignación de plazas (“Mecanismo de Boston”) por modelos alternativos más eficientes y equitativos; (viii) mejorar la oferta escolar de centros públicos (jornada ampliada, servicios de comedor, entre otros).

En los últimos meses, la polarización política ha permeado en el debate educativo, para convertirlo una vez más, en rehén de la lucha partidista. La calidad del debate se ha empobrecido más si cabe, por lo que corremos el riesgo de seguir simplificando problemas complejos y abusar de falsas dicotomías aparentemente irreconciliables (diversidad-libertad) y de luchas de legitimidades (pública-concertada). En ese contexto, Madrid celebrará el 4 de mayo unas elecciones autonómicas donde la segregación escolar y la libertad de elección van a jugar un papel central en la campaña electoral. La propuesta contenida en este artículo plantea la posibilidad de contrarrestar la polarización del debate con una serie de medidas concretas y aterrizadas, que pueden permitir comenzar a abordar el problema en sí y salir del bloqueo político.

¿Por qué la segregación escolar es un problema para la eficiencia del sistema educativo y para la igualdad de oportunidades?

“Una escasa diversidad escolar puede tener un impacto muy negativo sobre la eficiencia y la calidad del sistema educativo y las oportunidades del alumnado.

En los últimos años, la cuestión de la segregación escolar (y, por tanto, de la diversidad en las escuelas) ha ocupado un espacio cada vez mayor en el debate público. Se puede hablar de segregación en un sistema educativo como la medida en la que el alumnado se concentra en las escuelas de acuerdo con unas características individuales concretas (nivel socioeconómico, nacionalidad, género o necesidades educativas especiales). Desde un punto de vista sistémico, y para el caso de España, es la cuestión socioeconómica (y en menor medida, aunque también, el origen nacional) aquella que más interés ha suscitado en la investigación y el debate público, aunque no es menos cierto que en el debate legislativo de las últimas leyes orgánicas (LOMCE y LOMLOE), la segregación por sexo o por características educativas del alumno (necesidades educativas especiales) también han sido relevantes. En este documento, nos centraremos en los dos primeros tipos de segregación escolar, que responden a una problemática fundamentalmente sistémica por afectar a la totalidad del alumnado: la segregación por origen socioeconómico y la segregación por origen inmigrante.

Una escasa diversidad escolar (socioeconómica o de otro tipo) puede tener un impacto muy negativo sobre la eficiencia y la calidad del sistema educativo y las oportunidades del alumnado.

Varios organismos internacionales como la OCDE o la UNESCO han alertado de los riesgos sociales y económicos que pueden acarrear una segregación escolar excesiva.¹ Desde una perspectiva de sistema, esto puede implicar que existe un número amplio de centros educativos con una alta proporción de alumnado vulnerable, algo que dificulta una gestión y dirección eficaz del centro, pues los problemas y las dificultades se multiplican, incluso aun cuando los recursos son elevados: dicho de otro modo, un sistema educativo altamente segregado puede generar un exceso de fracaso y abandono escolar temprano (y también de desgaste y desafección entre alumnado, docentes y familias) y por tanto tener consecuencias sobre la eficiencia del gasto educativo (se invierten y organizan recursos de una manera que no aportan los mejores resultados posibles), la cohesión de las sociedades, el mercado de trabajo, la estabilidad de la profesión docente y la sostenibilidad de las cuentas públicas. Desde una perspectiva de los alumnos y las familias, los alumnos construyen sus

aspiraciones y objetivos vitales muy condicionados por las de sus iguales: un déficit de diversidad implica que el alumnado con un entorno más favorable que está concentrado en los mismos centros educativos no concibe otro escenario posible que el del éxito escolar; al contrario, el alumnado de entornos desfavorecidos, cuando está concentrado en entornos desfavorecidos, no está expuesto a otro tipo de aspiraciones y objetivos vitales diferentes a los suyos. La literatura económica y sociológica es clara al respecto: una segregación excesiva (o, por el contrario, una amplia diversidad socioeconómica dentro de las escuelas) puede tener consecuencias muy negativas (positivas) sobre el alumnado en términos de aprendizaje, probabilidad de titulación, comportamiento cívico e ingresos en la vida adulta.²

Los datos muestran que, respecto a los países de nuestro entorno, la segregación en España es más alta en primaria que en secundaria, pero varía muchísimo por CCAA, con la Comunidad de Madrid a la cabeza. La escasa cultura de evaluación externa en España implica que existe poca información para medir con rigor y precisión un fenómeno como este: en España, es recurrente que los estudios y análisis sobre segregación desde el punto de vista comparado hayan recurrido fundamentalmente a la prueba PISA, que se aplica cada 3 años con alumnos de 15 años.³ Como contribución a este debate, incorporamos además un análisis nunca antes realizado con datos de TIMSS de 2015 y 2019 para 4º de primaria (alumnos de 10 años), lo que permite complementar el diagnóstico de la situación ya existente para ESO.

Los datos disponibles nos dejan la siguiente panorámica:⁴

→ En primaria (con datos de TIMSS):

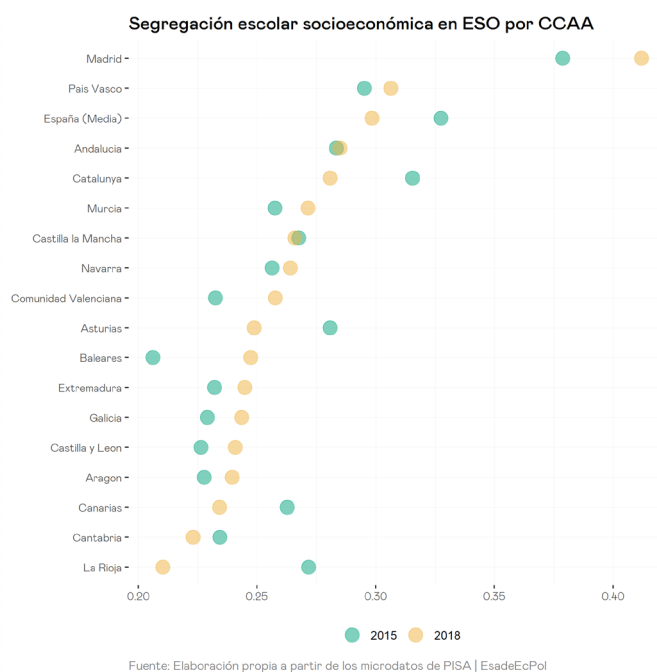
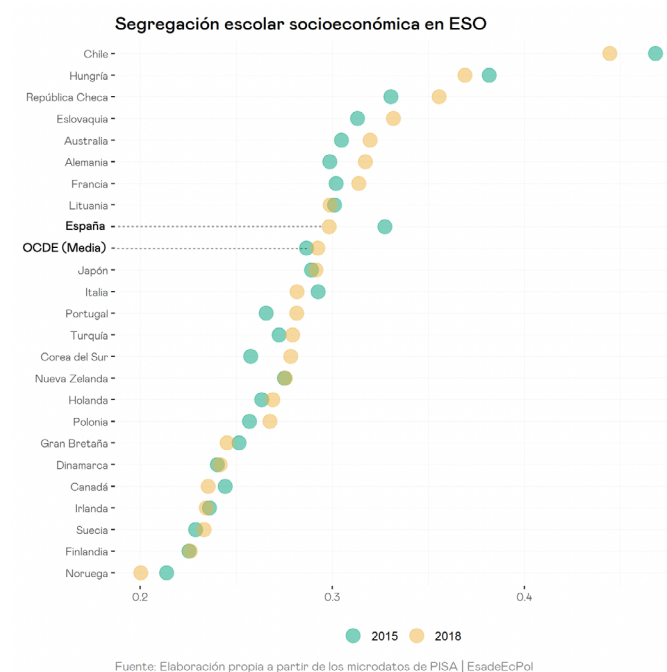
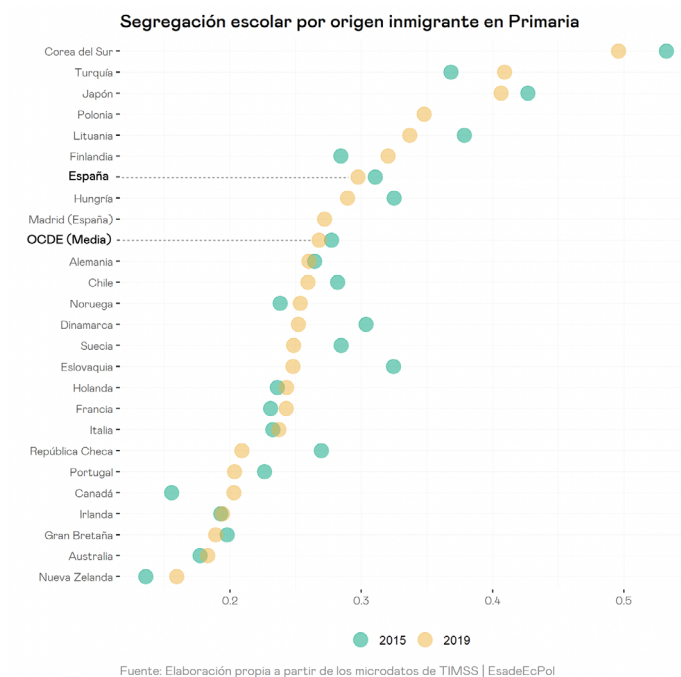
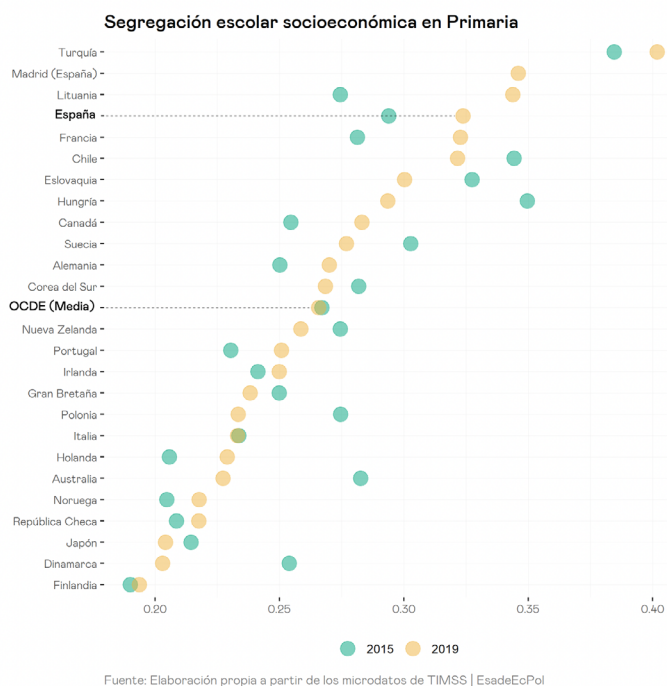
- La segregación socioeconómica en España es de las más altas en relación a la media de la OCDE, solo por detrás de Lituania y Turquía. La Comunidad de Madrid (única región que participa en TIMSS con los datos liberados) tiene una segregación socioeconómica todavía mayor a la media de España y solo es inferior a la de Turquía.
- La segregación escolar por origen inmigrante (para inmigrantes de primera y segunda generación) en España (y de la Comunidad de Madrid) es semejante a la de la media de la OCDE.

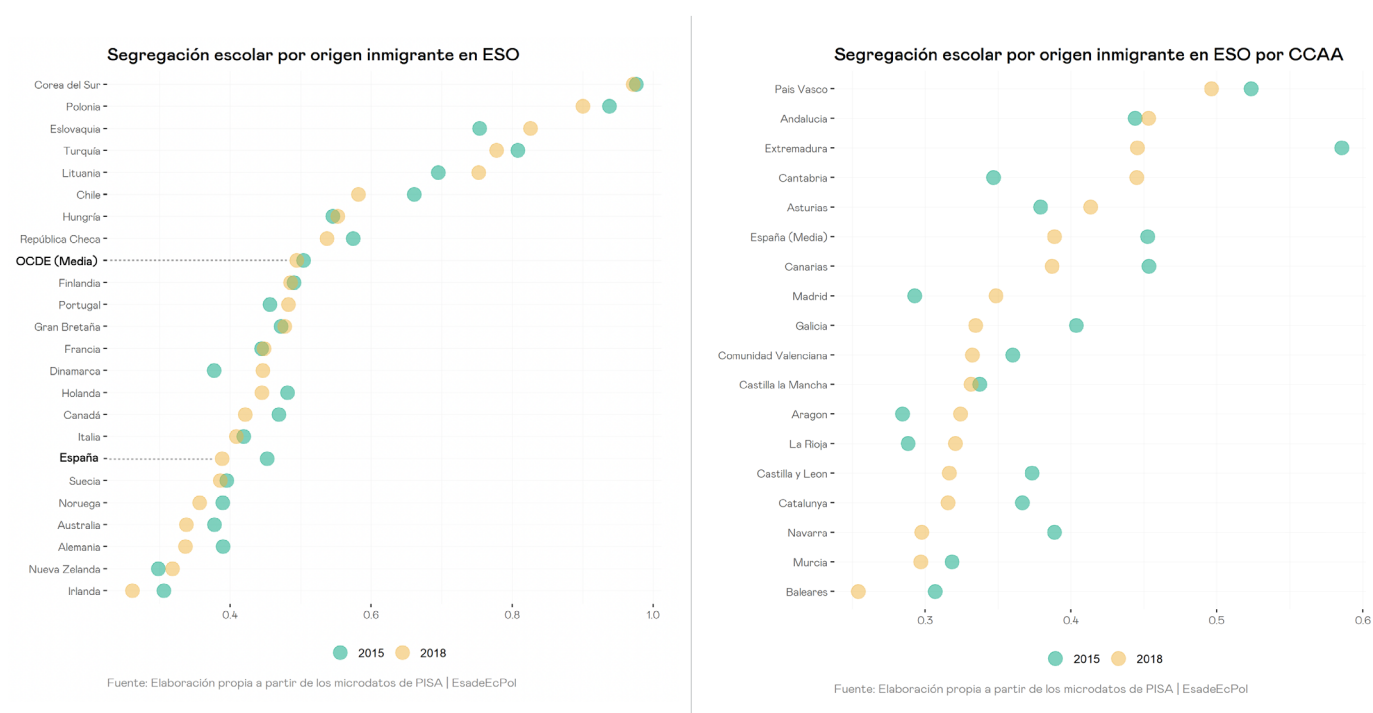
→ En ESO (con datos de PISA):

- La segregación socioeconómica en España se encuentra cerca de la media de la OCDE con datos de 2018, tras una ligera reducción desde 2015. Se da una enorme variación por comunidades autónomas, siendo la Comunidad de Madrid la región con mayor segregación socioeconómica en España, de las más altas comparativamente con la OCDE, habiendo crecido significativamente durante los últimos años. A su vez, la segregación socioeconómica en CCAA como La Rioja, Cantabria o Aragón es semejante a la de países nórdicos o Irlanda y Canadá.
- La segregación escolar por origen inmigrante es relativamente baja en España en relación a la media de la OCDE, semejante a la de países como Suecia, Noruega o Canadá. Existe sin embargo una enorme variación entre CCAA, con una segregación por origen inmigrante muy elevada en Extremadura, Andalucía y sobre todo País Vasco.

Gráficos 1, 2, 3, 4, 5, y 6

Segregación escolar socioeconómica y por origen inmigrante en España en Primaria (TIMSS) y ESO (PISA), comparativa internacional y por CCAA (solo para ESO)





Nota 1: Para medir la segregación socioeconómica, se calcula el índice de segregación Gorard para el Cuartil 25 de la distribución socioeconómica del alumnado. Para el caso de TIMSS, se ha desarrollado un índice socioeconómico construido a partir de tres componentes, el número de libros del hogar como variable categórica, un índice a partir de ítems de carencia material en el hogar y el nivel educativo más elevado de entre los progenitores del alumno.

Nota 2: Para medir la segregación por origen inmigrante se calcula el índice de segregación de Gorard para los inmigrantes de primera y segunda generación.

Aunque la estructura económica y la distribución geográfica importan, varios estudios recientes en España muestran que la segregación escolar es también una cuestión de políticas educativas. En el debate sobre la segregación escolar, en especial cuando se trata de entornos urbanos, no se puede ignorar que la estructura residencial de las ciudades es un condicionante muy relevante de cómo se distribuye el alumnado en las escuelas. Sin embargo, dos estudios recientes muestran que, aun siendo importante, una gran parte de las dinámicas de segregación socioeconómica y por origen nacional se producen dentro de los barrios, esto es, en distancias muy reducidas, donde la cuestión residencial pierde, por tanto, peso. Para el caso de Barcelona, el estudio muestra que una “matriculación hipotética” donde cada alumno acude al centro educativo más cercano presenta niveles de segregación socioeconómica muy inferiores a los que se encuentran con la matriculación real: esto es, la segregación se amplifica mucho por razones ajenas a lo residencial.⁵ En el caso para la ciudad de Madrid, el estudio descompone la segregación escolar total entre la segregación que ocurre entre distritos (la segregación residencial) y la que ocurre dentro de los distritos (lo que los autores llaman la segregación escolar): los resultados muestran que efectivamente una proporción muy relevante se debe a lo que ocurre dentro de los distritos, y que por tanto, responde más a variables relacionadas con la política educativa.⁶ Por tanto, el papel de las políticas educativas, tanto en lo que se refiere a las políticas de oferta como de demanda (ver gráfico a continuación), juegan un papel muy relevante a la hora de explicar la segregación escolar.

Gráfico 7

Factores oferta y demanda que condicionan la segregación escolar

Factores de demanda	Factores de oferta
Preferencias de las familias → Vivienda y distancia → Modelo pedagógico → Diferenciación social Estructura y dinámica residencial → Políticas de vivienda → Políticas sociales → Políticas de transporte	Oferta diferenciada → Escuelas de titularidad privada → Barreras económicas → Modelo lingüístico Organización escolar → Calidad de los centros educativos → Horarios y jornada escolar → Cambio de centro en secundaria → Servicios escolares Políticas de admisión → Mecanismo de asignación → Puntos de prioridad → Seguimiento de procesos Políticas de recursos y compensatorias

Fuente: Adaptado de Gortazar, L. (2020). "Segregación escolar y ciudades: ¿matrimonio inseparable?". Panorama Social, N.º 32 (diciembre 2020)

Una segregación escolar elevada puede acabar por reducir la capacidad de elección de las familias y perpetuarse en el tiempo. Dados unos niveles de segregación elevados, la elección de centro por parte de las familias puede traducirse en evitar a toda costa los centros de alta complejidad. Una alta segregación escolar es un fenómeno que transforma la elección de centro en una dinámica de decisiones positivas ("lo que deseo para mis hijos") a una de decisiones negativas ("lo que quiero evitar a toda costa"). La evidencia disponible para el caso de Estados Unidos o Dinamarca muestra que a partir de un porcentaje de concentración de alumnado inmigrante en los centros educativos se genera una lógica de "huida" o aumenta la demanda de educación privada, lo cual acaba reforzando las dinámicas de segregación.⁷ Todo esto puede suponer una alteración de la capacidad de elección de las familias, tanto aquellas que desean "evitar los centros gueto" como aquellas que no tienen más remedio que acudir a ellos.

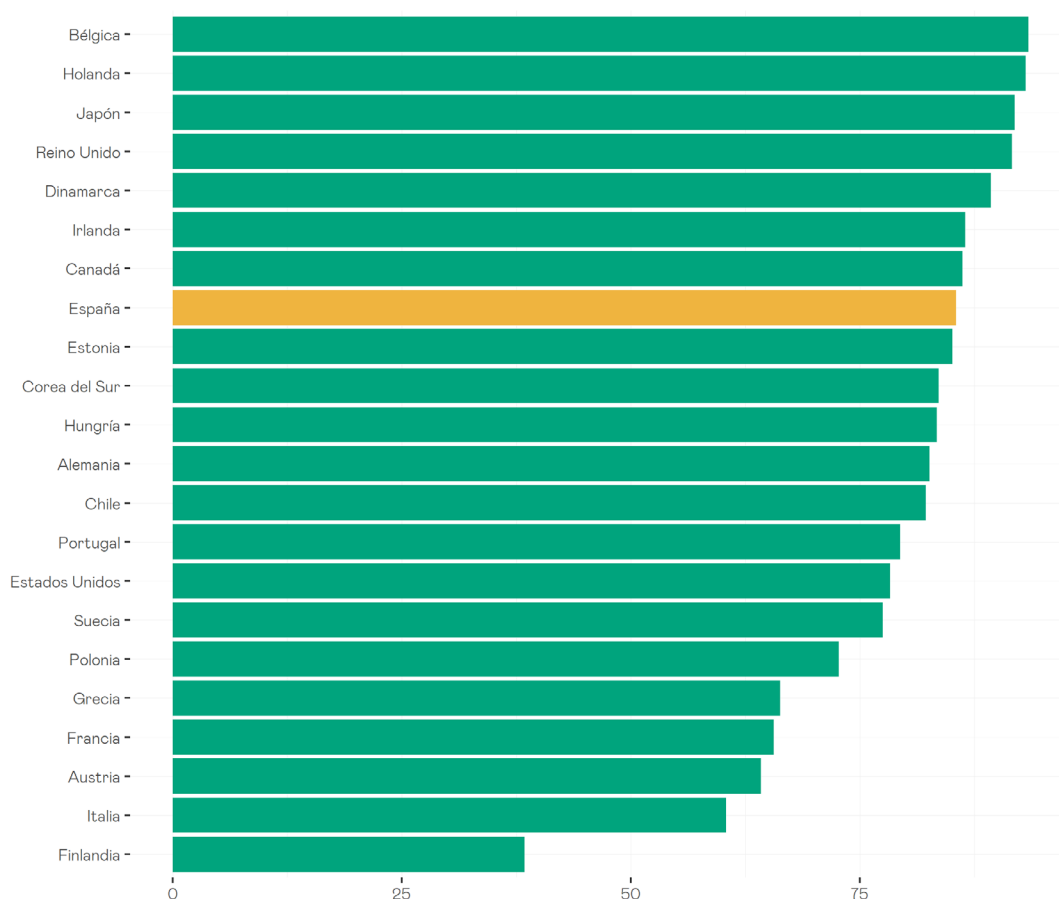
El concepto de libertad en la educación

La libertad de elección de centro educativo representa una visión parcial (solo la dimensión “negativa”) del concepto más amplio de libertad en educación. Los pensadores liberales distinguen dos dimensiones de la libertad, cuya formulación más conocida es la de Isaiah Berlin: la libertad negativa, la libertad de hacer sin coerción ni intromisión o “ser libre de”; y la libertad positiva, de autorrealización, la libertad de ser tu propio amo, actuar racionalmente y elegir tu destino de manera responsable o “ser libre para”⁸. Esas dos dimensiones tienen su traslación al ámbito educativo en la “libertad de enseñar” y en la idea de “educar para ser libre”.

Como parte de la libertad de enseñanza, la libertad de padres y madres de elegir centros educativos privados está reconocida en los tratados internacionales y europeos de derechos humanos.⁹ La libertad de enseñar forma parte de la primera generación de derechos humanos, los civiles y políticos, dirigidos a proteger una esfera de libertad individual (negativa) frente a la injerencia del Estado o de terceros, a proteger a la minoría frente a “la tiranía de la mayoría”. Sin embargo, esa definición de libertad de elección se ha extendido más allá para incluir no solo la posibilidad de elegir un colegio privado sino también de elegir entre distintos centros públicos.

Gráfico 8
Grado de
competencia entre
centros escolares,
comparativa en
la OCDE

% de alumnos de
15 años en centros
que compiten con al
menos otro centro



Fuente:
Elaboración propia a
partir de PISA 2018
Volumen 5 (OECD, 2019) |
EsadeEcPol

España está entre los países con mayores niveles de libertad de elección de centro en comparativa internacional. De acuerdo al índice que elaboran la Fundación Novae Terrae y OI DEL, España es el décimo país del mundo con mayor libertad en educación, de 135 que se estudian.¹⁰ Por su parte, el informe PISA analiza el nivel de capacidad de elección en los sistemas educativos siguiendo dos criterios: España es el séptimo país de la OCDE con más porcentaje de escolarización en centros de titularidad privada, por encima de la media; y el 85,5% del alumnado acude a centros que compiten con al menos otro centro por la elección de las familias, también por encima del promedio.¹¹ Otros dos indicadores de la OCDE son los criterios de admisión, donde España es de los países donde más se tiene en cuenta el lugar de residencia, aunque esa cifra viene descendiendo, y el segundo donde menos se emplean los resultados académicos.¹²

Pero la libertad (“negativa”) de elegir requiere de igualdad de oportunidades para poder ejercerla, en este caso entre las familias para elegir colegio. Como dice Berlin “¿Qué es la libertad para aquellos que no pueden usarla? Sin las condiciones adecuadas para el uso de la libertad, ¿cuál es el valor de ésta?”.¹³ Por tanto, la capacidad de elegir centro educativo es solo para algunos si las familias enfrentan barreras para poder ejercerla.

A su vez, no podemos ignorar la dimensión “positiva” de la libertad en educación, pues es la educación la que da la libertad a niños y niñas de elegir el destino de sus vidas y de participar en las decisiones en una sociedad democrática. Por una parte, tiene un sentido individual de igualdad de oportunidades. Según su “teoría de las capacidades”, para el premio Nobel de Economía Amartya Sen la libertad son las oportunidades reales de elegir un modo de vida u otro, de poder elegir ser, hacer o tener aquello que uno estima.¹⁴ Esto no depende únicamente de que nadie te lo impida o te coaccione sino, por ejemplo, de recibir una educación de calidad o de no sufrir privaciones.

“No podemos ignorar la dimensión “positiva” de la libertad en educación, pues es la educación la que da la libertad a niños y niñas de elegir el destino de sus vidas y de participar en las decisiones en una sociedad democrática.

La libertad positiva en educación tiene también un sentido colectivo, político y social, pues hay unos conocimientos y valores necesarios para convivir en democracia que se aprenden en la escuela.¹⁵ Por otra parte, como reza la Convención de Derechos del Niño el fin de la educación es “inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales” y “preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre”.¹⁶ Preparar para participar hoy de una economía globalizada y para vivir en un mundo de cambios acelerados hace esencial dotar al alumnado de las competencias para interactuar y trabajar en sociedades, organizaciones y empresas diversas, aquellas que se muestran ya hoy como las más productivas, creativas y capaces de resolver retos de forma innovadora.¹⁷ Las escuelas sin diversidad (con segregación) privan de estas capacidades a todo el alumnado, no solo al más desfavorecido.

Política educativa y segregación escolar en España



Las dos dimensiones de la libertad conectan con las dos posiciones ideológicas de nuestro debate educativo, mientras la derecha pone el énfasis en la libertad negativa, la izquierda ha priorizado la libertad positiva y la igualdad.

Las dos dimensiones de la libertad conectan con las dos posiciones ideológicas de nuestro debate educativo, mientras la derecha pone el énfasis en la libertad negativa, la izquierda ha priorizado la libertad positiva y la igualdad. A pesar de las proclamas en el debate reciente, tanto la filosofía como la jurisprudencia dejan claro que ninguna libertad individual es absoluta, pues tiene el límite de la libertad del resto, de la libertad positiva y de otros valores socialmente relevantes.¹⁸ Aunque existen coincidencias en que una libertad total de elección y, por tanto, un sometimiento total de la educación a una lógica pura de mercado tendría consecuencias indeseables que hacen necesaria la intervención del Estado¹⁹, la cuestión es dónde se traza la línea del acuerdo y qué tipo de medidas son ideológicamente aceptables. En la cuestión de la libertad de elección en educación, como ocurre con el frágil equilibrio entre los principios de libertad e igualdad de nuestro derecho constitucional a la educación, el reto está en arbitrar “políticas integradoras” propias de una sociedad pluralista.²⁰

De esta manera, en España conviven dos posturas enfrentadas que abordan la cuestión de la segregación escolar de formas muy opuestas. Una parte relevante de la contestación política (en especial de sectores de la educación concertada de modalidad ordinaria y especial) que está teniendo la nueva ley educativa (LOMLOE) se debe a las medidas tomadas contra la segregación escolar. Aunque hay medidas de la LOMLOE -como la gratuidad de acceso de los centros concertados, que supone una barrera económica de acceso para el alumnado- donde el consenso es más amplio, en la cuestión de cómo abordar la segregación escolar, conviven dos planteamientos asociados a la igualdad de oportunidades con visiones e intereses muy dispares.

- i) Por un lado, una **visión preventiva** (asociada a la izquierda) que plantea la reducción de la segregación como un requisito previo a otras políticas públicas de igualdad de oportunidades, y por tanto otorga un peso muy importante a las políticas de oferta escolar. Este planteamiento aborda por tanto la cuestión de la segregación como un objetivo prioritario y sistémico, algo que, aun pudiendo ser eficaz, también acarrea dos riesgos importantes para las políticas educativas. Primero, confundir la visión sistémica con una excesiva burocratización de los procesos y falta de autonomía de los centros educativos. Segundo, asumir que las políticas

educativas para mejorar la igualdad de oportunidades pasan exclusivamente por la cuestión de la segregación escolar, pudiendo ignorar otras relacionadas con la asignación de recursos, la organización y autonomía de los centros o las políticas docentes.

- ii) Por otro lado, una **visión compensatoria** (asociada a la derecha) que plantea la libertad o capacidad de elección de las familias como un valor superior; por tanto, aborda la igualdad de oportunidades mediante políticas compensatorias asumiendo la composición de los centros como un fenómeno dado. En este sentido, si las políticas compensatorias son el instrumento para abordar la igualdad de oportunidades, un alto porcentaje de centros “gueto” requiere de una fuerte inversión en términos de personal (mediante reducción de ratios, mejoras relevantes de recursos de refuerzo y apoyo), algo que no está necesariamente ocurriendo en España.²¹ A su vez, e incluso considerando la necesidad de mejorar los recursos, esta visión puede estar obviando las externalidades negativas e ineficiencias (en términos de mayores políticas compensatorias y menos “efecto pares”) que puede producir una alta segregación escolar.

El consenso que protege este enfrentamiento se remonta, al menos, a la redacción de la Constitución Española. El Artículo 27 de la Constitución Española, que compatibilizó el *derecho a la educación y la libertad de enseñanza*, fue quizás el acuerdo más importante para reconciliar, quizás de forma implícita, las dos posturas descritas. Sin embargo, la evolución del sistema educativo español ha cambiado el significado de los dos conceptos, a ambos lados del espectro político. Por un lado, el derecho a la educación ya no consiste únicamente en el acceso a la escuela, sino que se amplía para incluir el derecho a aprender y a formarse a lo largo de la vida (en línea con los acuerdos internacionales firmados por España en la UE o la ONU); asimismo, la libertad de enseñanza (que responde sobre todo a la libertad de oferta de centros privados) se ha complementado, a lo largo del desarrollo normativo de las últimas décadas, a la libertad de elección de las familias (la demanda educativa). Dado lo lejos que nos encontrábamos de la universalidad de la educación básica hace más de cuatro décadas, el dilema de 1978 podía resolverse con mayor facilidad, pues cualquier ayuda para ampliar plazas era necesaria: a base de ampliar la oferta educativa mediante nuevos centros públicos y a la vez incorporando de centros religiosos en forma de centros concertados, se logró un equilibrio relativamente estable durante largos periodos durante los años 80 y 90.

El conflicto de elección y equidad está cada vez más presente en todos los sistemas educativos y en recomendaciones de organismos internacionales. La literatura científica ha mostrado el impacto negativo que las reformas que amplían de forma excesiva la elección de escuela pueden tener sobre la equidad y la segregación escolar.²² En cambio, la evidencia acerca de los beneficios de la competencia entre centros educativos sobre la mejora del aprendizaje no es concluyente.²³ Aun siendo una problemática tradicionalmente analizada en Estados Unidos por la cuestión racial, en los últimos años, diversos organismos internacionales, por ejemplo la OCDE y la UE, han hecho públicos importantes informes donde reconocen la creciente tensión entre las políticas de elección de centro y la equidad o igualdad de oportunidades que se produce en muchos sistemas educativos.²⁴ Un posible punto de encuentro de ambos principios se resume en el término acuñado por la OCDE de “*Sistemas de elección controlada*” donde se reconoce sistemas de elección

flexibles y abiertos a las preferencias de las familias, pero también reconociendo la necesidad de limitar la segregación escolar: la propuesta introduce mecanismos para garantizar una distribución más diversa de los alumnos en las escuelas, mediante mecanismos de integración de alumnos de distintos entornos socioeconómicos. Reformas recientes en distintos países desarrollados incluyen, entre otros, porcentajes mínimos y máximos de alumnos socialmente desaventajados en todos los centros, incentivos a los centros para priorizar alumnos socialmente desaventajados, evitar cuotas o copagos a la matriculación, mejorar los mecanismos de información y apoyo a padres y madres en los procesos de escolarización, reformar los sistemas de asignación de plaza en caso de sobre-matriculación en centros.

“El conflicto de elección y equidad está cada vez más presente en todos los sistemas educativos y en recomendaciones de organismos internacionales.

La segregación escolar público-privada es relevante en España, pero no toda la segregación escolar se debe a este fenómeno. En España, la presencia de la escuela concertada juega un papel en la composición de los centros educativos: los alumnos de rentas altas, nivel socio-cultural elevado, o de origen nacional tienen a acudir de forma desproporcionada a centros concertados y privados: estas diferencias están fuertemente mediadas por preferencias de las familias, la planificación de oferta escolar, pero también por barreras económicas en forma de cuotas o donaciones que la mayor parte de centros concertados cobran.²⁵ De acuerdo con datos de PISA 2018, la segregación escolar inter-redes educativas explica aproximadamente entre un 20 y un 25% de la segregación total.²⁶ Por tanto, una parte de los problemas de segregación se da dentro de las redes educativas, por lo que muchos de los potenciales retos (y medidas) que afrontar el sistema en términos de segregación no deben necesariamente distinguir entre centros públicos y centros concertados.

Las últimas dos leyes educativas han abordado la cuestión segregación-elección en distintas direcciones, pero las Comunidades Autónomas juegan un papel esencial. La aprobación de la LOMCE en 2013 supuso cambios muy relevantes sobre las políticas de oferta educativa, ya que introdujeron el concepto de demanda social de los centros educativos. La recientemente aprobada LOMLOE (2020) deroga el término en cuestión e introduce un paquete de medidas legislativas centrado en reducir la segregación, y que incluye medidas directas para evitar alta concentración de alumnado vulnerable, nueva gestión de la matrícula “viva” durante el curso, o la gratuidad de los centros concertados. La LOMLOE renuncia un modelo de pactos escolares al estilo de los 80, devolviendo el golpe a la LOMCE priorizando “un incremento de plazas escolares en la red de centros públicos”, lo que en contexto de caída de natalidad puede elevar la tensión durante los próximos años. En todo caso, por mucho que sea el empeño legislativo a nivel nacional, el papel que juegan las comunidades autónomas es enorme: son ellas quienes programan la oferta de plazas, el tipo de jornada escolar (que influye mucho en la demanda), quienes gestionan las oficinas de matriculación, quienes establecen los mecanismos de asignación de estudiantes a centros o

quienes gestionan la financiación de los centros concertados. En suma, aun cambiando de color político la ley orgánica en cuestión, podemos observar mucha diferencia en lo que se refiere a las políticas de oferta y demanda educativa entre comunidades autónomas.

La batalla por la legitimidad entre redes pública y concertada puede acabar silenciando o bloqueando otros aspectos clave de la política educativa. La existencia de la doble red educativa es un factor idiosincrático del sistema educativo español que ha dominado y mediatizado parte de las discusiones de política educativa de las últimas décadas. En contextos de polarización como el que vivimos, esto puede conducirnos a un debate donde lo que está en juego es la legitimidad de cada red, y por tanto, donde todo lo demás pasa a un segundo plano: ambas redes atribuyen sus males a la existencia de la otra red, lo cual acaba minimizando los retos estructurales que ambas redes afrontan. Para la red concertada, por ejemplo, el impacto de la caída de la natalidad o efectividad de la gratuidad real puede introducirle tensiones internas muy relevantes; para la red pública, las necesarias mejoras e innovaciones regulatorias, organizativas y de gestión de recursos que requiere pueden pasar a un segundo plano. En suma, esto puede dificultar que se produzcan otros debates muy relevantes para el futuro del sistema educativo y limitar la capacidad de implementar medidas complejas de llevar a cabo (como la transformación de la profesión docente).

Durante los próximos años otros factores ajenos al sector educativo afectarán y mucho la cuestión de la segregación escolar y la demanda de las familias. Existen al menos, tres tendencias que se están acelerando (más aún tras la COVID-19) que pueden tener un impacto muy relevante.

1. El **cambio demográfico** y la **caída de la natalidad afectan** por varios canales la demanda educativa: menos hijos por madre implica más capacidad de atención y recursos por hijo y por tanto mayor demanda de educación privada tanto escolar como extra-escolar. También impactan en la provisión de servicios, ya que la demanda general cae, y por tanto las líneas, ratios, tamaño de las clases y de los centros implican una reestructuración, por acción u omisión, de los recursos públicos, que pueden desembocar en nuevas guerras escolares.
2. El **crecimiento de las ciudades** y el **conflicto urbano-rural**, que genera, de una parte, caída de la demanda en zonas más despobladas, y nuevas necesidades a nivel urbano, conforme las grandes ciudades siguen creciendo. Esta tensión puede acabar reflejándose en la cuestión de la segregación escolar, sobre todo en las ciudades.
3. La **competencia por el capital en el mercado global** puede generar mayor demanda de servicios educativos donde la diferenciación y distinción entre alumnos puede marcar la diferencia en la gran carrera por ocupar los puestos que mayor capital humano requieren a nivel global. Esto puede implicar mayores exigencias por parte de las familias, en especial dentro de la educación concertada y privada.

¿Cómo reducir la segregación respetando la capacidad de elección de centro?

Las supuestas dicotomías zonificación - distrito único y planificación - demanda social han centrado y simplificado el binomio diversidad-elección en el polarizado debate educativo reciente. No se puede ignorar que la doble red en su configuración actual y las políticas de (des) zonificación son dos factores importantes en el fenómeno de la segregación escolar. Sin embargo, no es menos cierto que la investigación acumulada y las experiencias de otros países muestran que no hay “balas de plata” y que las opciones de política educativa deben ser más variadas y no limitarse a dos.

Proponemos alcanzar el equilibrio elección-diversidad alrededor de tres premisas: (i) es fundamental asegurar una elección entre proyectos educativos equivalentes en calidad y servicios; (ii) es necesario extender la posibilidad real de elegir para todos; (iii) las familias deben poder elegir centro en lugar de huir de él. Para quienes consideran la libertad –negativa, sin interferencia– de elección de las familias un valor prioritario, ejemplos de países con tradiciones de libertad de elección como EEUU, Países Bajos, Reino Unido o Bélgica nos enseñan que existe un abanico de opciones de política pública más allá de la compensatoria que permiten conciliar la posibilidad de elegir centro educativo con objetivos también deseables como la eficiencia, la igualdad de oportunidades y la cohesión social que proporciona una composición social más diversa en las escuelas. A continuación planteamos ocho áreas donde se puede reducir simultáneamente la segregación escolar y las barreras que limitan la elección en igualdad.

Gráfico 9

Marco de acción de las propuestas



Fuente: Elaboración propia

1. Criterios de prioridad en la asignación de centro

La cuestión de la cercanía es relevante para la segregación, pero es solo un aspecto de los sistemas de admisión. A diferencia de otros países, España no tiene un sistema que apuesta por la zonificación estricta. Asumiendo que los centros educativos tienen una capacidad limitada de plazas, el sistema de admisión establece unos criterios en forma de baremos de puntos para priorizar el acceso a cada escuela de un alumnado u otro, exclusivamente en caso de sobredemanda. Así, las políticas de proximidad se articulan a través de zonas de influencia con un peso en el baremo de puntos. Aunque la evidencia es cada vez más sólida en vincular la priorización de la cercanía con una menor segregación²⁷, esta política es considerada una “línea roja” para el ejercicio de la elección de centro por sus defensores, como muestran el actual debate del distrito único en España o el de la *carte scolaire* en las presidenciales francesas de 2007. Como ya se ha indicado anteriormente, si tenemos en cuenta la relevancia que las familias dan a la cercanía y la limitada movilidad, una parte muy sustancial de la segregación escolar se produce dentro de los barrios, lo que deja un margen importante de actuación sobre el diseño de los procesos de admisión y asignación de colegio en su interior.

En la medida en que las familias con menor nivel socioeconómico se benefician menos de la elección, tiene sentido discriminarlos positivamente en la admisión y no premiar a familias de renta alta, como se hace en algunas CCAA. La investigación ha mostrado que existen diferencias en los criterios de elección en función de su nivel socioeconómico. Las familias socialmente desaventajadas tienden a dar mayor importancia a la hora de elegir colegio a criterios económicos como la cercanía, los costes y la existencia de ayudas, las de mayor nivel socioeconómico priorizan más la calidad y el proyecto educativo de las escuelas.²⁸ Una investigación reciente ha mostrado que la modificación del baremo de admisión que introdujo el Decreto de Libertad de Elección en la Comunidad de Madrid –reduciendo el peso de la renta al sustituir una escala basada en el IPREM por la renta mínima (RMI) e introduciendo el punto de familiar de antiguo alumno (o “punto dinástico”) y un punto a discreción del centro– fue el factor que contribuyó al aumento de la segregación por nivel socioeconómico y origen migrante y no la introducción del “distrito único”.²⁹ Por ello, es necesario aumentar el peso de los criterios socioeconómicos (renta o nivel educativo familiar) y eliminar puntos por familiar antiguo alumno o discrecionales en los baremos de prioridad que otorgan aún más ventaja a las familias de rentas altas.

2. Sistema de doble lista (reservas de plaza)

El sistema de doble lista logró reducir significativamente la segregación en Flandes (Bélgica). Las escuelas tienen que establecer dos listas de vacantes: una doble reserva de plazas para alumnado socialmente desaventajado y aventajado, ajustadas a la composición social del entorno. En lugar de una única lista, en caso de sobredemanda, cada perfil tiene su lista de prioridad separada a la que se aplica el baremo de puntuación. Cuando una de las reservas no se llena, las plazas pasan al otro grupo, siendo así respetuoso con el principio de libertad de elección que

caracteriza históricamente al sistema educativo flamenco. De hecho, el éxito de la medida depende de que las familias infrarrepresentadas en una escuela soliciten la escuela.³⁰ Supone un paso más a la hora de dar prioridad en el acceso al alumnado más desaventajado en la elección.

Se puede implementar fácilmente en España usando eficazmente las reservas de plaza que ya permite la normativa de admisión. Es una medida que ya se emplea en España con el alumnado con necesidades especiales, aunque no se usa con criterios socioeconómicos o étnicos y el tamaño de la cuota no se adapta a la demanda, desperdiciando así su capacidad de equilibrar y a la misma vez permitir la elección.

3. Oficinas de escolarización, información y acompañamiento a las familias

Las desigualdades en el acceso a información son otro factor de desventaja para las familias de menor nivel socioeconómico y extranjeras de cara a la elección.³¹ Esto ocurre de forma especial si tenemos en cuenta la importancia de entender el funcionamiento del sistema de admisión y de actuar de forma estratégica. Las familias de mayor nivel educativo y autóctonas tienen mayor acceso a información sobre los centros educativos, formal e informal, tienen más red social así que recurren con más frecuencia a las opiniones y experiencias de amigos, familiares y conocidos, consultan Internet o visitan las escuelas.³²

Las oficinas municipales de escolarización en Cataluña y los Family Resource Centers de EEUU son ejemplos de prácticas dirigidas a mejorar la información y acompañamiento de las familias en mayor desventaja. Cataluña ha hecho de esto una prioridad fruto de la colaboración entre ayuntamientos y gobierno autonómico. Ejemplos de otros países muestran que las familias son sensibles a las acciones informativas a la hora de tomar decisiones, que cómo se presenta la información importa y los estudios evidencian que las familias de menor nivel socioeconómico recurren más a la información que les da la administración.³³



Las familias de mayor nivel educativo y autóctonas tienen mayor acceso a información sobre los centros educativos, formal e informal, tienen más red social así que recurren con más frecuencia a las opiniones y experiencias de amigos, familiares y conocidos, consultan Internet o visitan las escuelas.

Es necesario dotar de información a familias con mayor nivel socioeconómico y autóctonas para desmontar prejuicios sobre la presencia de diversidad en los centros educativos a partir de la evidencia. La composición social de las escuelas, especialmente la elevada presencia de alumnado inmigrante, es un factor de descarte de escuelas, especialmente entre este perfil de familias -el llamado “white flight”-. La reputación de la escuela es un factor que influye en las decisiones,³⁴ lo que favorece un círculo vicioso de estigmatización y segregación que condena a las escuelas independientemente

de la calidad de su proyecto educativo. Llevadas a cabo por ayuntamientos en Flandes (Bélgica), Países Bajos, Dinamarca o Cataluña, este tipo de acciones a nivel local van desde la organización de tours visitando las escuelas del distrito o ciudad, de forma que familias autóctonas o de mayor nivel socioeconómico conocen centros que de otra manera no visitarían; la elaboración de páginas web con toda la oferta de la zona, materiales y acciones informativas dando soporte a los centros con menos demanda en su comunicación hacia las familias; o el apoyo o promoción de iniciativas voluntarias de progenitores socialmente aventajados o autóctonos que eligen en grupo un centro para equilibrar su composición. En 2012 había más de 70 de estas últimas iniciativas voluntarias en Países Bajos, la mitad de ellas en Rotterdam gracias al apoyo activo del ayuntamiento.³⁵

4. Gestión de la matrícula viva

El alumnado que se incorpora en período extraordinario con el curso iniciado suele ser enviado a colegios o institutos que sufren problemas de concentración, a menudo sin posibilidad de elección. La denominada “matrícula viva”, con frecuencia de origen extranjero y escolarización tardía, tiende a ser asignada a los centros educativos con mayor presencia de alumnado desaventajado o de origen migrante que por su estigmatización y baja demanda suelen disponer de más vacantes, agravando así la segregación. A modo de ilustración, en Cataluña en el curso 2018-2019 aunque la matrícula viva en primaria era un 2,3% del alumnado total, en los centros de alta complejidad era más del doble, un 5,3%, mientras que en secundaria la diferencia era 2,4% frente a 4,2%.³⁶

Un uso inteligente de reservas de plaza y aumentos y reducciones de ratio permite gestionar equilibradamente la matrícula viva. Las administraciones disponen de la reserva de plazas ACNEAE y de un 10% de aumento de la ratio máxima permitidas por la normativa precisamente como herramientas para atender a esta situación. Es fundamental, especialmente en los centros que están al límite de su capacidad, que las administraciones no concedan esos aumentos de ratio para matrícula ordinaria y los mantengan para ese fin, algo que no siempre ocurre. En un contexto de caída demográfica con más vacantes, las administraciones pueden además reducir las ratios en las vacantes ordinarias, ajustándolas a la matrícula viva prevista.³⁷ De esta forma las familias recién llegadas tienen también posibilidad de elegir, a la vez que se asegura una distribución más equilibrada del alumnado.

5. Regulación, gratuidad, financiación y cuotas

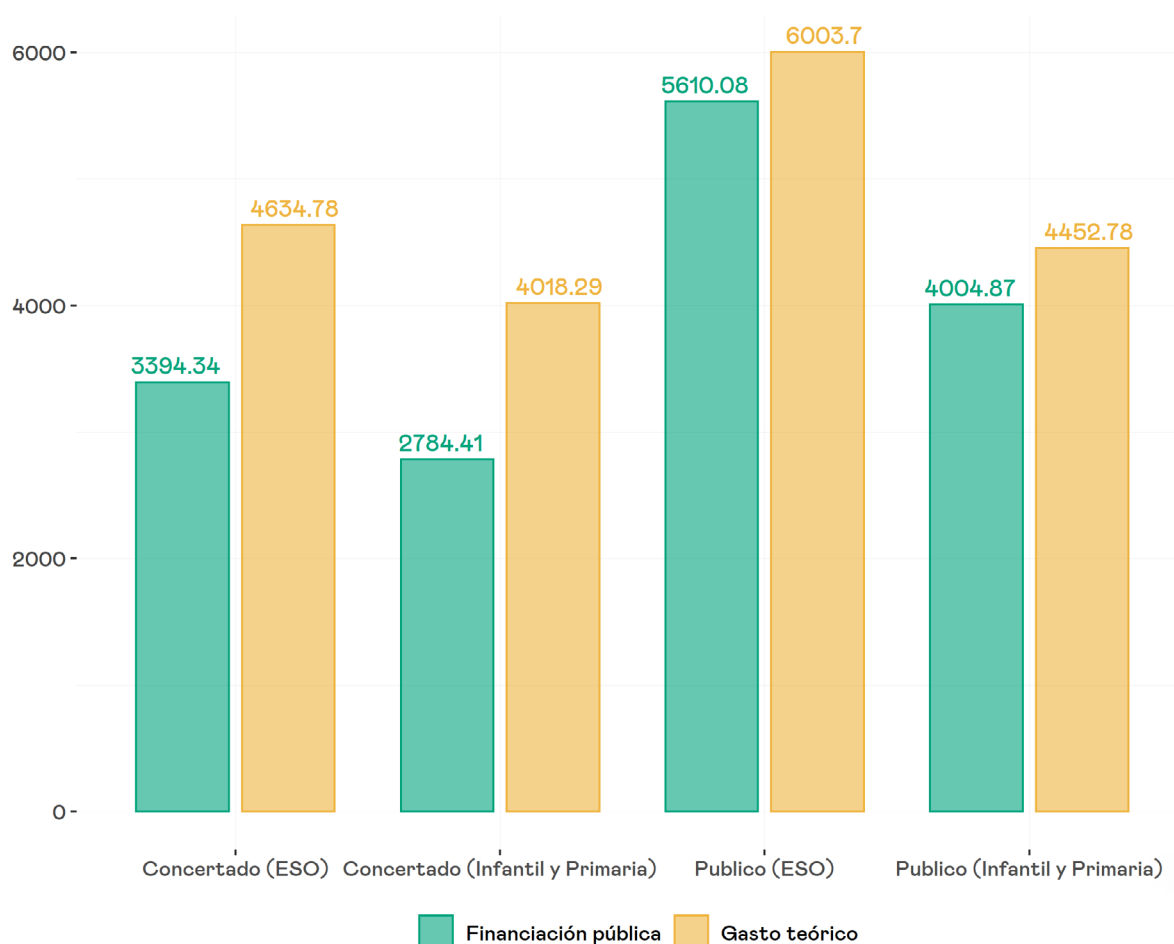
España es una anomalía en la forma en la que regula y financia sus escuelas concertadas (financiación pública y titularidad privada). España está entre los países de la OCDE donde la diferencia de perfil socioeconómico entre el alumnado de escuelas públicas y concertadas es mayor. Los ejemplos de países con mayor presencia de escuela concertada pero una segregación social mucho menor entre centros públicos y privados, como Países Bajos, Bélgica, Irlanda o Corea del Sur, apuntan a explicaciones que tienen más que ver con las diferencias en su financiación y regulación que con la existencia de esa doble red, problemas que comparte con Chile y Reino Unido.³⁸ España es de los países europeos donde mayor gasto privado realizan las familias en educación, mayormente en forma de cuotas en la concertada.³⁹

La inversión pública en la plaza escolar es insuficiente para cubrir el coste de prestación del servicio en condiciones de equidad y de calidad sin necesidad de copago. Las cuotas limitan las posibilidades reales de elección y generan segregación por nivel de renta.⁴⁰ El cobro de contribuciones económicas por parte de las familias se da en la red concertada y pública, aunque son mucho más elevadas y frecuentes en la primera. En más de un 30% de los centros públicos se solicitan pagos por material fungible, material informático, obras, suministros o personal auxiliar⁴¹ mientras que en los concertados se cobran cuotas en el 90% de ellos, de carácter no voluntario en la mayoría de los casos.⁴² Uno de los escasos estudios del coste de la plaza escolar evidencia que actualmente la infrafinanciación es más elevada en el sector concertado que en el sector público, si se calcula este gasto por estudiante, aunque el sector público escolariza a una proporción más elevada de alumnado socialmente desfavorecido, que requiere un gasto por estudiante más elevado para atención a la diversidad que tampoco está suficientemente cubierto.⁴³

Gráfico 10

Financiación real y coste teórico de centros, por titularidad y nivel educativo

Valores en €



Fuente: Elaboración propia a partir de Síndic de Greuges (2020) | EsadeEcPol

Eliminar las barreras y asegurar el servicio público gratuito requiere que la financiación pública cubra los costes (de atención a la diversidad, transporte y otros servicios), pero también regular y controlar la escolarización. Por una parte, es necesaria la suficiencia de recursos para la prestación del servicio público educativo en condiciones de gratuidad, calidad y equidad en todos los centros públicos y concertados; pero, por otra parte, también cubrir con bonificaciones o ayudas para rentas bajas el coste de transporte, aula matinal, comedor escolar, material o uniforme asociados a acudir a ciertos centros educativos, especialmente cuando están más alejados de sus domicilios. Además, es un hecho que algunas cantidades cobradas en centros concertados superan con creces la brecha de infrafinanciación y que el aumento de recursos se destina a mejoras de la calidad o la diferenciación de la misma oferta escolar en un contexto de casi-mercado educativo,⁴⁴ lo que hace igualmente necesaria una regulación que asegure el control y sanción efectiva de estas prácticas.

6. Políticas de calidad, mejora e innovación para la desegregación

Los recursos y la calidad no se distribuyen de forma equitativa entre los centros educativos en España. Al contrario, el profesorado y los equipos directivos con las competencias más eficaces para el aprendizaje están en los centros educativos con menos alumnado en desventaja.⁴⁵ Asimismo, España tiene una de las mayores brechas en escasez de recursos materiales y humanos entre escuelas aventajadas y desaventajadas de los países europeos de la OCDE.⁴⁶

La segregación actúa como un círculo vicioso que deteriora la calidad de algunas escuelas – centros “gueto” – y requiere una intervención específica de la administración para revertirlo. La concentración viene a menudo acompañada de huida de profesorado cualificado e inestabilidad de plantillas que dificultan la consolidación de un proyecto educativo para estos centros más perjudicados. Proyecto educativo y profesorado son factores relevantes para calidad y equidad, por lo que es clave actuar sobre ellos para asegurar una calidad equivalente de la oferta educativa entre la que las familias eligen.

Las políticas dirigidas a centros desaventajados son más efectivas cuando la financiación es proporcional (o “financiación por fórmula”), dirigida a los alumnos y con medidas de acompañamiento a la mejora. La evidencia más reciente del Pupil Premium –que proporciona una cuantía extra al centro por cada estudiante beneficiario de beca comedor– muestra que se ha logrado reducir la segregación socioeconómica en Reino Unido.⁴⁷ Además de hacer económicamente más atractiva para las escuelas la escolarización del alumnado desaventajado, es destacable que los recursos vienen acompañados de recomendaciones para un uso eficaz basado en evidencias –el Education Endowment Foundation y su toolkit que en 2016 usaban ya el 60% de direcciones de centros de secundaria–⁴⁸, favoreciendo la mejora de los proyectos educativos de los centros. Frente al caso británico, las políticas o programas de centros de “difícil desempeño”, “alta complejidad”, “atención preferente” o “prioritarios” más frecuentes en España, que identifican y hacen públicos los colegios beneficiarios, al centrarse en los centros educativos, pueden acabar teniendo efecto contraproducente para la segregación vía estigmatización.



Las políticas dirigidas a centros desaventajados son más efectivas cuando la financiación es proporcional (o “financiación por fórmula”), dirigida a los alumnos y con medidas de acompañamiento a la mejora.

Existen buenos ejemplos exitosos de políticas focalizadas de integración escolar dirigidas a hacer atractivos centros de alta complejidad que se pueden generalizar. Este segundo tipo de políticas de mejora están específicamente dirigidas a la desegregación, a mejorar y hacer más atractivos los proyectos educativos de los centros para diversificar su alumnado. Las “escuelas magnet”, nacidas en Estados Unidos para reducir la segregación racial y socioeconómica e implementadas en Cataluña, a través de proyectos educativos singulares (lenguas, artes, STEM, Bachillerato Internacional...) unidos a criterios de admisión especiales y acciones de difusión han mostrado cierta eficacia en combinar mejora con aumento de demanda y diversificación del alumnado.⁴⁹ En esa misma línea, después de una fase piloto, el Estado de Nueva York a través del New York State Integration Project – Professional Learning Community (NYSIP-PLC) está financiando proyectos de desegregación a nivel de distrito a través del análisis de datos, la formación, y el empoderamiento de los equipos docentes y el aprendizaje entre pares.⁵⁰

Más allá de políticas focalizadas, hay políticas estructurales cuya modificación podría contribuir a la mejora de la calidad de todos los centros educativos. Por ejemplo, la autonomía de los centros, unas políticas de profesorado que incentiven que los mejores profesores estén donde más se les necesita y que las plantillas sean estables, la gestión del conocimiento o una financiación menos lineal de los centros educativos, son algunas de las políticas que podrían contribuir a la mejora del sistema educativo, al margen de políticas que actúan en el binomio diversidad-elección.

7. Algoritmo de asignación de plazas y comportamiento estratégico

El sistema más comúnmente utilizado en España para asignar las plazas, el llamado “mecanismo de Boston”, lleva a las familias a no priorizar el centro que realmente más les interesa sino aquel en el que tienen opciones reales de entrar.⁵¹ Este sistema asigna tantos estudiantes como sea posible a su primera opción y, solo después de esa asignación, considera las segundas y sucesivas opciones. De esta forma, si no se accede al centro de primera opción, lleva asociado un riesgo elevado de acabar en uno de los centros donde queden plazas vacantes, no necesariamente de su preferencia, lo cuál acentúa el comportamiento estratégico de las familias. No obstante, es frecuente que administraciones de todo color político presuman del alto porcentaje de familias que consiguen el centro de su primera opción, dato que no refleja realmente la satisfacción de la elección, sino las decisiones de las familias en base a unos incentivos, lo que distorsiona cualquier intento de extraer conclusiones sobre la demanda real de las familias.

Este sistema aumenta la desigualdad en la elección al favorecer el comportamiento estratégico de las familias con mayor nivel educativo y renta.⁵² Se benefician aquellas familias que conocen los “trucos” del sistema, lógicamente aquellas con mayor acceso a información, tiempo para dedicarle y que no tienen barreras de idioma, y aquellas que pueden asumir ese riesgo porque en caso de no estar satisfechas con el resultado pueden pagar un centro privado.

Sustituir el mecanismo de Boston por sistemas alternativos que no permitan el comportamiento estratégico es una reforma relativamente sencilla. Esto que ayudaría a aumentar la diversidad en los colegios y hacer más justo el proceso de elección. La Comunidad Valenciana tiene implantado un sistema de aceptación diferida, más prometedor en términos de eficiencia (respetar la demanda real) y equidad (reducir la segregación) aunque no se ha evaluado su impacto.

8. Organización de la oferta escolar

Las familias eligen en función de la oferta de opciones disponibles. La demanda no es ajena a las características de la oferta disponible, pues la cercanía sigue siendo el factor más relevante de elección para la mayoría de familias. Además del proyecto educativo, son relevantes las diferencias en la oferta académica, la jornada, los servicios escolares, la (dis)continuidad de centro entre etapas o la oferta de extraescolares.

Mientras la jornada escolar compactada está casi exclusivamente en la red pública, la desigual oferta de comedor, aula matinal o extraescolares tiene un impacto a la hora de poder elegir por razones de conciliación familiar u oportunidades de aprendizaje. Por ejemplo, solo un 2,9% del alumnado de ESO en centros públicos utiliza el comedor frente a un 24% en los centros de titularidad privada. Un 71,6% de los colegios públicos de primaria tiene comedor frente a un 82,2% de los privados. En secundaria, solo un 11,4% de los institutos públicos dispone de él frente a más de un 85% de los centros privados que ofrecen primaria y secundaria, que son la mayoría de ellos.⁵³ 4 de cada 10 centros con elevada concentración no ofertan ninguna actividad extraescolar.⁵⁴



Mientras la jornada escolar compactada está casi exclusivamente en la red pública, la desigual oferta de comedor, aula matinal o extraescolares tiene un impacto a la hora de poder elegir por razones de conciliación familiar u oportunidades de aprendizaje.

Una mayor equivalencia en cuanto a la organización y los servicios ofertados contribuiría a reducir la segregación escolar. Las administraciones públicas tienen un papel en regular qué servicios se ofertan y cómo se organizan los centros, especialmente en el caso de las escuelas públicas. Además, este factor, una vez más, distorsiona cualquier conclusión que se pueda extraer sobre la demanda social de las familias.

Conclusión

En mitad de una pandemia y una grave crisis económica, asistimos a una disputa política donde la educación se convierte una vez más en rehén de la lucha partidista. En los últimos meses la educación ha jugado un papel central en la polarización política. La aprobación de la LOMLOE en noviembre de 2020 vino acompañada de una fuerte controversia, tanto por su errático proceso de tramitación como por la respuesta de la escuela concertada, que ve sus intereses amenazados por la ley. Durante las últimas semanas, se está dando de nuevo un debate agitado y poco sosegado sobre el papel del currículum escolar, algo que hasta hace poco parecía reunir consenso en torno a la dirección a tomar. Finalmente, en la campaña electoral de la CAM, la educación está ocupando un papel central para contraponer legitimidades y no para plantear soluciones ni espacios de mejora que articulen los distintos intereses.

Más allá del debate ideológico, reducir la segregación escolar es tarea políticamente compleja, pues toca de pleno los intereses de las familias, especialmente de clase media. Una parte del debate y las políticas en torno al binomio segregación-libertad son conflictivas, y por tanto ciertas medidas tienen ganadores y perdedores. Es más, a mayor debate y polarización, más se acaba acentuando la percepción de que unos ganan y otros pierden en la cuestión del binomio segregación-elección. En España, las clases medias deciden gran parte de las políticas sociales y la educación no es una excepción al respecto.

La propuesta aquí descrita es un punto de partida que trata de identificar de forma quirúrgica aquellas medidas donde el conflicto es menor, y donde el espacio de mejora puede darse en distintos frentes. En el contexto de polarización actual, es más necesario que nunca insistir en debates y propuestas aterrizadas que asumen todas las dificultades, los intereses y las complejidades del debate. Se plantean una serie de propuestas que permiten empezar a reducir la segregación mejorando o, al menos, respetando la capacidad de elección de las familias. Esta propuesta se basa en un incrementalismo de las reformas, en la viabilidad política y jurídica de las propuestas, y asume que no hay soluciones mágicas.

“En el contexto de polarización actual, es más necesario que nunca insistir en debates y propuestas aterrizadas que asumen todas las dificultades, los intereses y las complejidades del debate.

La segregación escolar es una problemática creciente, en especial en las ciudades, y va a requerir de mayor experimentación y concreción desde las políticas públicas. Factores externos a la política educativa (globalización, migración, crecimiento de las ciudades, nuevas demandas) implican que es necesario comenzar con una senda de propuestas y experimentación basada en resultados que permitan al sistema educativo español avanzar en la cuestión. El debate educativo actual bloquea la capacidad de acción de los actores, especialmente cuando se trata de pasar del activismo legislativo a las políticas públicas en su globalidad, pues estas requieren modificar recursos, intereses, y responsabilidades, lo que se vuelve mucho más complejo de abordar. Al igual que otros casos igualmente clave (como las políticas de profesorado o currículum), reducir la segregación y mejorar la capacidad de elección de las familias es una tarea enormemente compleja que va a requerir de experimentación, concreción y aprendizaje desde las políticas públicas durante los próximos años.

REFERENCIAS

- [1] OCDE (2019). How are school-choice policies related to social diversity in schools? PISA in Focus, 96; Musset, P. (2012). School choice and equity: current policies in OECD countries and literature review. Education Working Paper, OCDE, nº 66.
- [2] Billings, S. B., Deming, D. J. y Rockoff, J. (2014a). School segregation, educational attainment, and crime: Evidence from the end of busing in CharlotteMecklenburg. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), pp. 435–476;
- Cullen, J., Jacob, B. y Levitt, S. (2006). The effect of school choice on participants: Evidence from randomized lotteries. *Econometrica*, 74(5), pp. 1191–1230;
- Levin, H. (2002). A comprehensive framework for evaluating educational vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(3), pp. 159–174;
- Burgess, S. y Platt, L. (2018). "Inter-ethnic relations of teenagers in England's schools: the role of school and neighbourhood ethnic composition," CReAM Discussion Paper Series 1807, Department of Economics, UCL;
- Rao, G. (2019). "Familiarity Does Not Breed Contempt: Generosity, Discrimination, and Diversity in Delhi Schools." *American Economic Review*, 109 (3): 774-809.
- [3] Gortazar, L. (2017). Una panorámica de la (in)equidad educativa, Politikon;
- Murillo, F. J., & Martínez Garrido, C. (2018). Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea;
- OCDE (2019). PISA 2018 Results. Where all students can succeed. Volume 2. OECD Publishing, Paris; Save the Children (2019). Todo lo que debes saber de PISA 2018 sobre equidad. Madrid, Save the Children España.
- [4] Se realiza un análisis para los países de la OCDE que participan en TIMSS y PISA 2015, 2018 y 2019, respectivamente. La media de la OCDE en TIMSS excluye algunos países que no participaron.
- [5] Bonal, X., Zancajo, A., & Scandurra, R. (2020). Student mobility and school segregation in an (un) controlled choice system: A counterfactual approach. *British Educational Research Journal*.
- [6] Gortázar, L., Mayor, D., & Montalbán, J. (2020). School choice priorities and school segregation: Evidence from Madrid. Working Paper 1/2020 Swedish Institute for Social Research.
- [7] Henig, J., (1996). The local dynamics of choice: ethnic preferences and institutional responses. In: Fuller, B., Elmore, R. (Eds.), *Who Chooses? Who Loses?*, Culture, Institutions and the Unequal Effects of School Choice Teachers College Press, New York, pp. 95–117; Lankford, H., Lee, E.S., Wyckoff, J. (1995). An analysis of elementary and secondary school choice. *Journal of Urban Economics* 38, 236–251; Lankford, H., Wyckoff, J., (1999). The Effects of School Choice on Residential Location and the Racial Segregation of Students. Departments of Economics and Public Administration and Policy, State University of New York at Albany, Albany, NY; Rangvid, B.S. (2007b), "School Choice, Universal Vouchers and Native Flight out of Local Public Schools", Working Paper, May 2007:3, AKF, Danish Institute of Governmental Research, Copenhagen; Saporito, S. (2003). Private choices, public consequences: magnet school choice and segregation by race and poverty. *Social Problems* 50, 181–203; Saporito, S., y D. Sohoni. (2006). "Coloring Outside the Lines: Their Attendance Boundaries." *Sociology of Education* 79 (2): 81–105.
- [8] Berlin, I. (1988). Cuatro ensayos sobre la libertad. Madrid, Alianza Editorial.

REFERENCIAS

- [9] Declaración Universal DDHH, art. 26.3; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13; Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 2; Carta de Derechos Fundamentales de la UE, art. 14. Ver Right to Education (2014). *International Instruments: Educational Freedom*.
- [10] Fundación Novae Terrae y OIDEL (2016). Freedom of Education Index. Worldwide Report 2016 on Freedom of Education. El índice se construye a partir de cuatro indicadores: (i) posibilidad legal de crear y gestionar centros educativos privados; (ii) nivel de financiación pública a las escuelas privadas; (iii) tasa de escolarización en primaria; (iii) tasa de escolarización en escuelas privadas en primaria.
- [11] OCDE (2020), PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools, PISA. Paris, OECD Publishing.
- [12] OECD (2019) *Balancing School Choice and Equity: An International Perspective Based on PISA*, PISA. Paris, OECD Publishing.
- [13] Berlin, I. (1988), op. cit.
- [14] Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Barcelona, Planeta.
- [15] de Puelles Benítez, M. (2004). Elementos de política de la educación. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- [16] Convención de los Derechos del Niño, art. 29.
- [17] En 2019 el 25% de las empresas con mayor diversidad étnica y cultural fueron un 36% más rentables que las menos diversas. Ver McKinsey and Company (2020). Diversity wins: How inclusion matters; McKinsey and Company (2015) Diversity Matters; Page, S. E. (2008). The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies. Princeton, NJ: Princeton University Press; Reynolds, A. y Lewis, D. (2017). "Teams solve problems faster when they are more cognitively diverse", Harvard Business Review, 30 marzo 2017.
- [18] Berlin, I. (1988), op. cit.
- [19] López Rupérez, F. (1995). La libertad de elección en educación. Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales; de Puelles Benítez, M. (2004), op. cit.
- [20] de Puelles, M. (2004), op. cit.
- [21] España es uno de los países europeo en PISA con la mayor diferencia de falta de recursos humanos y materiales entre centros aventajados y desaventajados (OCDE, 2020, op. cit).



REFERENCIAS

- [22] Burgess, S. y A. Briggs (2010), "School assignment, school choice and social mobility", *Economics of Education Review*, Vol. 29/4, pp. 639-649; Elacqua, G. (2009), "The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile", Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile; Hsieh, C. and M. Urquiola (2006), "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program", *Journal of Public Economics*, Vol. 90/8-9, pp. 1477-1503; Ladd, H. y E. Fiske (2001), "The Uneven Playing Field of School Choice: Evidence from New Zealand", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20; Ladd, H., E. Fiske and N. Ruijs (2011), "Does parental choice foster segregated schools? Insights from the Netherlands", in Berends, M., Cannata, M., Goldring, E. (ed.), *School choice and school improvement*, Harvard Education Press; Levin, H. (1998), "Educational vouchers: Effectiveness, choice, and costs", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 17/3, pp. 373-392; Söderström, M. y R. Uusitalo (2010), "School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 112/1, pp. 55-76.
- [23] Abdulkadiroglu, A., P. Pathak y C. Walters (2018), "Free to Choose: Can School Choice Reduce Student Achievement?", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 10/1, pp. 175-206; Chabrier, J., S. Cohodes, y P. Oreopoulos (2016). "What Can We Learn from Charter School Lotteries?" *Journal of Economic Perspectives*, 30 (3): 57-84; Epple, D., R. Romano y M. Urquiola (2017), "School Vouchers: A Survey of the Economics Literature", *Journal of Economic Literature*, Vol. 55/2, pp. 441-492; Figlio, D., Hart, C. y Karbownik, K. (2020) Effects of Scaling Up Private School Choice Programs on Public School Students, National Bureau of Economic Research Working Papers 26758; Hanushek, E. y S. Rivkin (2003), "Does Public School Competition Affect Teacher Quality?", in Hoxby, C. (ed.), *The Economics of School Choice*, University of Chicago Press; Hoxby, C. (2003) "School Choice and School Productivity: Could School Choice Be a Tide that Lifts All Boats?", in Hoxby C., *The Economics of School Choice*, the University of Chicago Press, Chicago; OCDE (2014). "When is competition between schools beneficial?". PISA in Focus 42; OCDE (2020), op. cit.; Urquiola, M. (2016), "Competition Among Schools: Traditional Public and Private Schools", in *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier.
- [24] Musset, P. (2012), op. cit.; OECD (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, Paris, OECD Publishing; Council of Europe Commissioner for Human Rights (2017). *Fighting school segregation in Europe through inclusive education*. Council of Europe; OECD (2019), op. cit.; Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2020). *Equity in school education in Europe: Structures, policies and student performance*. Eurydice report. Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- [25] CICAIE y CEAPA (2020). *Estudio de Precios de Colegios Concertados*. Confederación Española de Asociaciones de padres y madres del alumnado (CEAPA) y la Asociación de Colegios Privados e Independientes (CICAIE).
- [26] Sancho Gargallo, M. A. (2019) "¿La elección de escuela mitiga o favorece la segregación social? Una mirada desde PISA 2018". Blog. Fundación Europea Sociedad y Educación.
- [27] Musset, P. (2012), op. cit.; Bonal, X., Zancajo, A., & Scandurra, R. (2020), op. cit.
- [28] Alegre, M.A., Benito, R., Chela, X. y González, S. (2010). *Les famílies davant l'elecció escolar. Dilemes i desigualtats en la tria de centre a la ciutat de Barcelona*. Barcelona, Fundació Jaume Bofill; OCDE (2013). *PISA 2012. What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices – Volume IV*. Paris, OCDE; Hastings, J. Kane, T., and Staiger, D. (2009), 'Heterogeneous Preferences and the Efficacy of Public School Choice', NBER Working Paper, 2145.

REFERENCIAS

- [29] Gortázar, Lucas & Mayor, David & Montalbán, José (2020). "School Choice Priorities and School Segregation: Evidence from Madrid," Working Paper Series 1/2020, Stockholm University, Swedish Institute for Social Research, revised 20 May 2020.
- [30] Cantillon, E. (2011). School choice regulation in practice: Lessons from Antwerp, Brussels and Ghent; Wouters, T. (2016), 'Segregation and School Enrolment Policy', KU Leuven, mimeo.
- [31] Alegre et. al, (2010), *op. cit.*
- [32] Alegre et. al, (2010), *op. cit.*
- [33] Alegre et. al, (2010), *op. cit.*; Glazerman, S. et al. (2018). Nudging Parents to Choose Better Schools: The Importance of School Choice Architecture. Working Paper 65. Mathematica Policy Research; Godwin, R. K., Leland, S. M., Baxter, A. D., y Southworth, S. (2006). Sinking Swann: Public school choice and the resegregation of Charlotte's public schools. Review of Policy Research, 23(5), 983–997.
- [34] Alegre et. al. (2010), *op. cit.*
- [35] Bloem, N. y Diaz, A. (2007). "White Flight: Integration through Segregation in Danish Metropolitan Public Schools". Humanity in Action; National Knowledge Center for Mixed Schools (2012). "Mixed to School: Parent Initiatives". Toolkit; Walraven, G. (2013). "The Netherlands: interventions to counteract school segregation and facilitate integration in education". State of the art paper for the SIRIUS Thematic Workshop on 'Segregation and Integration in Education'. La Haya, Países Bajos.
- [36] Sindic de Greuges de Catalunya (2021). Segregación > Indicadores > Percentatge de matrícula viva. Disponible en: <https://www.sindic.cat/es/page.asp?id=514>.
- [37] Bonal, X. y Zancajo, A. (2019). Guies de política educativa local. Planificació educativa per a l'equitat. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- [38] OCDE (2012). "Are school vouchers associated with equity in education?". PISA in Focus 20.
- [39] Pérez García, F., Lorenzo Serrano Martínez, Ezequiel Uriel Jiménez (Dirs.). Diferencias educativas regionales, 2000-2016: Condicionantes y resultados. Fundación BBVA; OECD (2020), Education at a Glance 2020: OECD Indicators. Paris, OECD Publishing.
- [40] Boeskens, L. (2016). "Regulating Publicly Funded Private Schools: A Literature Review on Equity and Effectiveness". OECD Education Working Papers No. 147.
- [41] CEAPA (2017). Copago en los centros educativos. Informe del estudio realizado por CEAPA.
- [42] CICAIE y CEAPA (2020). *op. cit.*
- [43] Sindic de Greuges de Catalunya (2020). Informe sobre estimación del coste de la plaza escolar en Catalunya. Barcelona, Sindic de Greuges.
- [44] Sindic de Greuges (2020), *op. cit.*; CICAIE y CEAPA (2020), *op. cit.*
- [45] Calero, Jorge, y J. Oriol Escardíbul (2019) "Teacher quality and student skill acquisition. An analysis based on PIRLS-2011 outcomes." Journal of Educational studies; López Rupérez, F., Isabel García García, y Eva Expósito Casas (2019) *Liderazgo de la dirección y feedback formativo: Dos pilares básicos de la gobernanza escolar*. Madrid: Universidad Camilo José Cela.
- [46] OCDE (2020), *op. cit.*

REFERENCIAS

- [47] Stephen Gorard, Nadia Siddiqui & Beng Huat See (2021). Assessing the impact of Pupil Premium funding on primary school segregation and attainment, Research Papers in Education.
- [48] Collins, K. (2016). "Pupil Premium - money matters, but nothing matters more than the teacher." EEF Blog.
- [49] Riel, V. et al. (2018). Do magnet and charter schools exacerbate or ameliorate inequality? Sociology Compass. 12; Davis, T. M. (2014). School Choice and Segregation: "Tracking" Racial Equity in Magnet Schools. Education and Urban Society, 46(4), 399–433; Kahlenberg, R. (2012). "Turnaround schools and charter schools that work: Moving beyond separate but equal". In: Kahlenberg, R. (ed.). The Future of School Integration: Socioeconomic Diversity as an Education Reform Strategy. Nueva York, The Century Foundation; Tarabini, A., Montes, A. y Parcerisa, L. (2018). *Les aliances Magnet: innovació per combatre la segregació escolar*. Barcelona, Fundació Jaume Bofill.
- [50] New York State Education Department (2020). "State Education Department Announces \$19.4 Million to Support Integrated Schools and Classrooms". Disponible en: <http://www.nysed.gov/news/2020/state-education-department-announces-194-million-support-integrated-schools-and-classrooms>; New York State Education Department (2017). Draft Policy Statement on Promoting Diversity: Integration in New York State.
- [51] Abdulkadiroglu, A. y Sönmez, T. (2003). "School Choice: A Mechanism Design Approach," American Economic Review, American Economic Association, vol. 93(3), pp. 729-747, June.
- [52] Calsamiglia, C, Martinez-Mora, F. y Miralles, A. (2017). "Sorting in public school districts under the Boston Mechanism," Discussion Papers in Economics 17/10, Division of Economics, School of Business, University of Leicester.
- [53] Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021). Anuario estadístico. Las cifras de la educación en España. Curso 2018-2019 (edición 2021)
- [54] Save the Children (2018). Mézclate conmigo: de la segregación socioeconómica a la escuela inclusiva. Madrid, Save the Children España.

