

## **Regulación y gobierno en las políticas contra la segregación escolar**

---

Ponencia presentada en el Simposio sobre el Sistema Educativo Vasco  
Eusko Ikaskuntza, Vitoria 22 de octubre de 2021

***Xavier Bonal, GEPS-UAB***

Las políticas educativas dirigidas a reducir la segregación escolar en nuestro sistema educativo empiezan a caminar muy lentamente. Las necesidades de construir por primera vez un sistema democrático de acceso a la educación, la existencia de otras prioridades en la agenda política y las reticencias de los poderes públicos a intervenir sobre las preferencias educativas de las familias rerlegaron durante años la lucha contra la segregación escolar. Sin embargo, en los últimos años la movilización de la sociedad civil, un número creciente de estudios que reflejan la desigualdad educativa y la inclusión de la equidad como objetivo de política educativa en las agendas de algunos organismos internacionales han ayudado a mejorar la visibilidad del problema y a evidenciar la necesidad de una mayor intervención política. Este texto explora algunas dimensiones clave de la lucha contra la segregación escolar, en el marco de la recientemente aprobada ley educativa (LOMLOE). En base a la experiencia de Cataluña, el capítulo recoge las iniciativas más destacadas de los últimos años que han permitido dar visibilidad y avanzar en la construcción de medidas contra la segregación. En una segunda parte se señalan cuatro ámbitos de política educativa que deben abordarse para desarrollar un enfoque sistémico en la lucha contra la segregación escolar. El capítulo concluye con unas breves reflexiones sobre los condicionantes que pueden facilitar el éxito o el fracaso de estas políticas.

### **Experiencias de política inclusiva contra la segregación**

El sistema de distribución de competencias educativas en España y la tardía atención al fenómeno de la segregación escolar por parte de la regulación estatal han situado a las comunidades autónomas y a los municipios como principales responsables, por acción u omisión, de la lucha contra la segregación escolar.

Las respuestas de los gobiernos autonómicos y locales en este terreno han sido más bien reactivas. A pesar de la existencia de evidencia sobre los procesos de segmentación educativa y sus negativos efectos en términos de igualdad educativa, la segregación escolar ha tardado mucho tiempo en formar parte de la agenda pública. Es más, en la mayoría de los casos ha sido la movilización social, la denuncia desde la investigación educativa o la intervención de instituciones y entidades en defensa de la igualdad de oportunidades el desencadenante de la atención política a la cuestión.

Cataluña es, sin duda, la comunidad autónoma con mayor desarrollo legislativo sobre segregación escolar. Ello se explica principalmente por el decisivo papel del Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo) en la denuncia de este fenómeno social, y en el señalamiento no solo de sus causas sino también de los mecanismos de intervención disponibles. El

informe anual del Síndic de 2006 alertaba sobre el creciente proceso de segregación escolar y sobre el incremento de quejas recibidas relacionadas con esta cuestión. Un año más tarde el propio Síndic inició una actuación de oficio sobre la escolarización en centros educativos financiados con fondos públicos y se ofreció a colaborar con el Departament d'Educació para frenar los procesos de guetización escolar. Ya en el año 2008 publicó un informe extraordinario sobre "La segregación escolar en Cataluña", en el que denunciaba la existencia de guetos escolares en algunos municipios catalanes, alertaba de sus efectos sobre las oportunidades educativas y sociales y urgía a las administraciones públicas a dar respuesta.

En esta misma línea, y sin competencias directas sobre la cuestión, es también destacable el papel jugado por la Diputación de Barcelona, que incorporó a su oferta de formación para técnicos municipales cursos sobre planificación, desigualdad educativa y segregación escolar. La Diputación sufragó también informes sobre segregación escolar a petición de aquellos ayuntamientos que querían conocer el alcance del problema en su territorio.

La segregación escolar estaba pues sobre la mesa, pero eran aún pocas las iniciativas locales y autonómicas desarrolladas y el Síndic volvió a situar la segregación en la agenda pública, esta vez señalando de forma clara e inequívoca los procesos generadores de la segregación escolar y aportando datos concretos de la situación en cada municipio. Los informes extraordinarios del Síndic "La segregación escolar en Cataluña (I): la gestión del proceso de admisión de alumnado" y "La segregación escolar en Cataluña (II): las condiciones de escolarización" fueron presentados en el Parlament de Catalunya durante el año 2016 y supusieron un revulsivo para las autoridades municipales. El problema dejaba de ser una cuestión general, de carácter teórico, y pasaba al primer plano político en la medida en que los informes ponían de manifiesto las importantes diferencias de segregación escolar entre municipios, señalaban las políticas desarrolladas y subrayaban el margen de actuación de la política educativa para reducirla.

Las políticas de lucha contra la segregación escolar desarrolladas por los municipios catalanes durante la primera década del siglo XXI varían notablemente en intensidad. Al margen del efecto de cuestiones estructurales como la composición social o el mercado educativo, la contención de la segmentación educativa ha sido posible principalmente en municipios donde el gobierno local ha situado la lucha contra la segregación como eje de la planificación educativa, con una mirada sistémica y buscando la implicación de la multiplicidad de actores (con intereses no siempre coincidentes) que intervienen en los procesos de escolarización. Han sido frecuentemente los gobiernos locales (y los equipos técnicos) quienes han buscado la complicidad, a menudo con no poco esfuerzo, de la inspección educativa de la Generalitat de Catalunya.

Ante este escenario el mismo Síndic de Greuges, esta vez de la mano del Departament d'Educació, impulsa en el 2019 el Pacto contra la Segregación Escolar en Cataluña, que cuenta con el apoyo de la mayoría de los gobiernos locales de municipios de más de 10.000 habitantes, la patronal de escuelas concertadas, partidos políticos y representantes de la comunidad educativa, como el colectivo *Escoles contra la Segregació*, grupo de asociaciones

de familias de centros de máxima complejidad. Cabe destacar, no obstante, la ausencia de importantes voces como la del sindicato docente USTEC y los representantes de familias de la escuela pública (AFFAC, antes FAPAC), a quienes el pacto les parece insuficiente.

El Pacto contra la segregación escolar prevé 9 ámbitos de actuación, 30 actuaciones y 189 medidas que deben ser implementadas en un período de 4 años. Ante la falta de evidencia sistemática sobre la segregación escolar a nivel local, y para mejorar el enfoque de sus actuaciones, un número importante de municipios inicia estudios e informes para conocer la situación en su territorio. Otros crean comisiones de trabajo para generar la necesaria complicidad entre los diferentes actores educativos. En algunos casos, se refuerza o acelera la intervención sobre el problema. Es el caso del *Pla de Xoc contra la Segregació Escolar*, impulsado desde el *Consorti d'Educació de Barcelona*. A partir de la mejora en los sistemas de identificación del alumnado vulnerable, este Plan propone a las familias beneficiarias escolarizarse de forma que se asegure el equilibrio entre las escuelas de una misma zona educativa, y se evite así la concentración de alumnado vulnerable en determinados centros. El Plan contempla la dotación de recursos complementarios a centros públicos y concertados que aumenten la escolarización de alumnado vulnerable y mecanismos que garanticen la gratuidad en el material escolar y el acceso a actividades complementarias y extraescolares.

A nivel autonómico el Pacto se ha traducido hasta el momento un nuevo decreto de admisión del alumnado en centros financiados con recursos públicos y en la creación de comisiones de debate y reflexión sobre diversas acciones previstas en el Pacto.

El nuevo Decreto de la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña refuerza algunos de los instrumentos ya existentes, como las Oficinas Municipales de Escolarización, las Comisiones de Garantías de Admisión o las Mesas Locales de Planificación Educativa. Además, y sobre todo, otorga a la planificación educativa una función clara de instrumento de lucha contra la segregación escolar, a partir del principio de corresponsabilidad entre municipios y administración autonómica. El nuevo Decreto diseña el proceso de admisión del alumnado no solo como un instrumento de gestión del acceso al sistema educativo, sino también como un recurso esencial para la equidad educativa. Amplía notablemente el catálogo de recursos en la lucha contra la segregación escolar al incorporar instrumentos como la ampliación y reducción de ratios, el diseño de zonas escolares, la gestión de la matrícula viva, la reserva de plazas flexible, la identificación de alumnado con necesidades educativas específicas o el establecimiento de cuotas máximas, entre otros.

También a nivel autonómico y también centrado en la identificación de procesos generadores de segregación escolar, el Síndic impulsó una comisión de estudio sobre el coste de la plaza escolar. Una comisión plural ha elaborado por primera vez un completo informe que permite evaluar la infrafinanciación de la educación en Cataluña por sectores

de titularidad y ha propuesto las condiciones para superar las barreras económicas causantes de la segregación.<sup>1</sup>

Más allá del indiscutible papel del Síndic, el espacio que la segregación escolar ha ido adquiriendo en la agenda política en los últimos años responde también a la presión ejercida desde distintas instancias de la sociedad civil. En Cataluña se han desplegado diversas iniciativas que merece la pena señalar. En primer lugar, ha existido -y existe- una presión creciente por parte de distintas asociaciones y plataformas de familias hacia la administración pública, tanto a nivel autonómico como a nivel local. A nivel autonómico, la AFFAC, como federación de asociaciones de familias de Cataluña, ha protagonizado en los últimos años diversas denuncias públicas de la segregación escolar en múltiples de sus expresiones (gasto familiar, desigualdades, inclusión) y ha presionado a la administración autonómica para promover regulaciones que favorezcan la inclusión educativa. Por otro lado, distintas plataformas de familias, constituidas tanto a nivel autonómico -*Col·lectiu d'Escoles contra la Segregació*- como municipal, han reclamado a sus respectivas administraciones medidas contra la segregación escolar, entendiendo que ésta atenta contra las oportunidades educativas del alumnado, especialmente del más vulnerable, y repercute negativamente sobre la cohesión social.

En segundo lugar, la falta de evidencia que ya hemos mencionado, así como las dificultades para mejorar la formación de profesionales técnicos municipales en el ámbito de la prevención y la eliminación de situaciones de segregación escolar a nivel local ha llevado a entidades como la Fundació Jaume Bofill (FJB) a implicarse en actividades de investigación e intervención. De forma complementaria a las iniciativas promovidas por la Diputación de Barcelona, la FJB contribuye a visibilizar la magnitud del fenómeno a través de la producción de evidencia a escala local y de la denuncia pública de la situación en el territorio catalán.

Finalmente, otras organizaciones con incidencia sobre todo el territorio estatal han contribuido a visibilizar las causas y las consecuencias de la segregación escolar así como la necesidad urgente de actuar sobre la misma desde distintos niveles administrativos. Por un lado, organizaciones como la Red Estatal de Ciudades Educadoras han incorporado en los últimos años el tema de la segregación escolar a sus agendas de trabajo. Este organismo ha puesto de manifiesto la relevancia de la intervención municipal en la lucha contra la segregación escolar señalando que, a pesar de sus limitaciones competenciales, las autoridades locales tienen margen de maniobra para mejorar la situación de segregación escolar de forma sustancial. Por otro lado, con una mayor voluntad de incidencia política, la organización Save the Children España (StC) ha desarrollado dos grandes líneas de acción en relación con este tema. En primer lugar, StC ha producido en los últimos años diversas investigaciones que evidencian la gravedad de la situación de la segregación en España y, en particular, en algunas de sus Comunidades Autónomas.<sup>2</sup> Por el otro, esta organización

---

<sup>1</sup> Véase el Informe sobre el coste de la plaza escolar:  
[http://www.sindic.cat/site/unitFiles/7154/Informe%20estimacion%20coste%20plaza%20escolar\\_cast\\_ok.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/7154/Informe%20estimacion%20coste%20plaza%20escolar_cast_ok.pdf)

<sup>2</sup> Véase por ejemplo el informe <https://www.savethechildren.es/publicaciones/mezclate-conmigo>

ha denunciado públicamente la situación, ejerciendo presión sobre las autoridades del Estado para que intervengan de forma decidida sobre esta cuestión.

Esta acumulación de acciones y presiones desde los niveles local, autonómico y estatal han generado el caldo de cultivo que desemboca en la aprobación de la LOMLOE en diciembre de 2020. La LOMLOE recoge, por primera vez en una ley orgánica de educación, referencias explícitas a la lucha contra la segregación escolar, no solo en la exposición de motivos sino también a lo largo de su articulado. Establece que la planificación de la oferta educativa debe guiarse por criterios de necesidad educativa y no por el comportamiento de la demanda, rompiendo con uno de los pilares liberalizadores centrales de su predecesora.

### **Dimensiones regulativas y gobernanza**

A continuación presentamos de forma sintética cuatro ámbitos de intervención que deben desarrollarse de forma coordinada para reducir y revertir las segregación escolar: una regulación pública que dé respuesta a la desigualdad educativa; un modelo de financiación orientado a eliminar la discriminación económica; un sistema de información moderno y orientado a evaluar las políticas en cada contexto; y una estrategia de gobernanza capaz de favorecer el diseño y la implementación de políticas participadas por múltiples actores.

En el terreno de la regulación pública, es urgente incorporar la lucha contra la segregación como principio rector de la planificación de la oferta educativa. Se trata no solo de garantizar el acceso, sino de asegurarlo en igualdad de oportunidades. Algunas cuestiones básicas de esta planificación son el establecimiento de áreas de influencia escolares con composiciones heterogéneas, evitar la sobreoferta de plazas escolares, plantear las aperturas y cierres de líneas o centros a partir de criterios de inclusión social y no de demanda social, o reducir la desigualdad entre centros a través de intervenciones orientadas a mejorar la equivalencia entre los mismos.

En segundo lugar, reducir la segregación escolar requiere también de una normativa reguladora de la admisión y elección de centro escolar que responda de forma explícita a la búsqueda de una distribución equilibrada entre los centros escolares del alumnado con necesidad educativas. Este equilibrio al inicio de la escolarización no es garantía suficiente, pero sí es imprescindible para la generación de sistemas educativos no segmentados. Establecer una reserva de plazas para alumnado con necesidades de apoyo educativo, fijar una proporción máxima de alumnado por aula con dichas necesidades, crear oficinas centralizadas de matriculación por zonas o municipios, revisar los criterios de priorización de acceso en la admisión para evitar que generen dinámicas excluyentes o establecer un mecanismo de asignación de plaza escolar que reduzca la capacidad estratégica de las familias en la ordenación de sus preferencias, son algunos de los instrumentos que permitirían controlar los procesos generadores de segregación y, por lo tanto, incrementarían la heterogeneidad social en los centros educativos.

El tercer ámbito regulativo de interés engloba el conjunto de instrumentos a disposición de la administración educativa para la gestión de la escolarización. Se trata, principalmente, de

mejorar los procesos de identificación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo o de gestionar equilibradamente la matrícula viva. La efectividad de la reserva de plazas de alumnos con NEE depende en buena medida de la existencia de buenos protocolos de detección con anterioridad a su escolarización. En segundo lugar, la utilización del incremento y reducción de ratios en pro de una distribución más equilibrada permite frenar o potenciar composiciones más heterogéneas. Así, puede ser aconsejable el incremento de ratio en un aula con poca presencia de alumnado con necesidades de apoyo educativo para aumentar su diversidad, mientras que en escuelas con elevados porcentajes de alumnado vulnerable se opte por una reducción de ratio que evite la concentración de necesidades educativas. Respecto a la matrícula viva, es deseable priorizar la matrícula viva en escuelas de baja vulnerabilidad social y evitar que se concentre en las plazas vacantes disponibles, generalmente en centros de baja demanda.

Evidentemente, existen otros ámbitos regulativos clave que deben abordarse y que no entramos a detallar, en terrenos como la comunicación y la información a las familias o las políticas compensatoria para garantizar la igualdad de oportunidades en aquellos escenarios de mayor vulnerabilidad socioeducativa (becas de comedor, de transporte escolar, de actividades extraescolares, cambios pedagógicos o de selección del profesorado, etc.).

De forma complementaria a los cambios regulativos, es preciso desplegar un modelo de financiación que elimine las barreras económicas que dificultan la inclusión educativa y permita avanzar hacia la gratuidad real de la escolarización. Estos objetivos pueden alcanzarse combinando un incremento de recursos públicos con el desarrollo de instrumentos normativos y de gestión específicos que ajusten la financiación a las necesidades y compromisos de los centros educativos. Los contratos-programa son un ejemplo de este tipo de instrumentos. A través de ellos, las administraciones públicas pueden vincular parte de su financiación al cumplimiento, por parte de los proveedores de servicios públicos, de objetivos de integración e inclusión social. Los contratos-programa permitirían condicionar la financiación al compromiso de escolarizar alumnado vulnerable. El uso de este instrumento puede complementarse con el desarrollo de estrategias de financiación por fórmula. Este tipo de financiación, después de establecer un importe fijo para todos los centros, permite adaptar de forma transparente y objetiva los montos de financiación a la complejidad de los centros en base a variables como el porcentaje de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, el grado de estabilidad de la plantilla, o la infraestructura del centro. Además, y aunque las medidas de financiación condicional pueden ser clave en la supresión de las barreras económicas que impiden una mayor inclusión educativa, es necesario complementarlas con la regulación de precios de servicios educativos, como pueden ser los comedores escolares o los libros, y con la ordenación de las actividades complementarias que ofrecen los centros educativos.

Para asegurar los avances en materia de equidad también se requiere de una estrategia de información y evaluación de la segregación escolar y de las políticas que se desarrollan para abordarla. Esta estrategia tiene dos grandes vertientes. En primer lugar, el desarrollo de

sistemas de información que permitan conocer en profundidad la situación de la segregación a nivel local. Actualmente España cuenta con un volumen relativamente bajo de investigaciones sobre la segregación escolar que aporten información relevante para evaluar el grado de equidad de los sistemas educativos. La ausencia de datos significativos para el conjunto del territorio limita de forma severa el conocimiento sobre la situación de la segregación escolar en los distintos contextos locales. Para revertir esta situación, pues, es preciso desarrollar un sistema de información que recoja y dé acceso a datos primarios comparables, trazables y actualizados que permitan construir indicadores sobre la equidad de nuestros sistemas educativos y, en particular, sobre la situación de la segregación escolar.

En segundo lugar, además de ampliar el conocimiento sobre la situación de la segregación escolar y la equidad en España, este sistema de indicadores tiene que contribuir a mejorar el ajuste de las medidas para la reducción de la segregación escolar a cada situación particular. La segregación escolar es un fenómeno altamente sensible al funcionamiento del sistema educativo en el contexto local. Así, a pesar de que las regulaciones puedan ser comunes, los elementos educativos y extra-educativos que contribuyen a definir cada situación particular indican que las medidas deben adaptarse y ajustarse a cada situación específica. Asimismo, es necesario que estas medidas sean evaluables de modo que pueda conocerse en detalle su efectividad en relación con sus objetivos. Por lo tanto, no sólo el desarrollo de un sistema de información es necesario para informar la política pública, sino también la definición de criterios de evaluación que permitan acercarse a la respuesta de la pregunta: ¿Qué funciona, para quién y en qué contexto?

Las transformaciones en el ámbito de la regulación, de la financiación y de la información que se requieren para revertir la segregación escolar en España dependen del desarrollo de estrategias de gobernanza que contribuyan a corresponsabilizar a distintos niveles administrativos y a diferentes actores que, de uno u otro modo, están involucrados en el despliegue de medidas o que son usuarios de las mismas. En el anterior apartado hemos revisado algunas de las iniciativas que se están llevando a cabo en el país a diferentes niveles. Es cierto que el complejo sistema de distribución de competencias educativas en España supone un reto para el diseño de un marco regulador para la lucha contra la segregación escolar. En el diseño e implementación de la política educativa intervienen múltiples actores con distintas competencias y con intereses a menudo no coincidentes. Precisamente por ello, es preciso promover una nueva gobernanza y la cooperación de todos los actores implicados para alcanzar una escolarización equilibrada.

El marco actual (LOMLOE, art. 9), señala la competencia del Ministerio de Educación en la promoción de programas de cooperación territorial que permitan alcanzar los objetivos educativos de carácter general referidos al alumnado, profesorado y centros; a la vez que establece que la gestión y desarrollo de dichos programas correrán a cargo de las diferentes administraciones educativas. En este contexto es imprescindible situar la promoción de la inclusión y la lucha contra la segregación escolar como objetivos centrales de la política

educativa y promover el establecimiento de pactos municipales y/o autonómicos, y en los que participen diversos actores clave en la lucha contra la segregación escolar.

## **Reflexiones finales**

Las posibilidades de lucha contra la segregación escolar que se han abierto en los últimos años requieren de cambios regulativos, de gobernanza educativa y de financiación de los sistemas educativos. Más allá del acierto político que las administraciones consigan, de la experiencia acumulada es posible derivar algunas consideraciones relevantes para desplegar políticas eficaces. Tres de ellas se presentan fundamentales.

En primer lugar, la política educativa contra la segregación sólo es eficaz si es sistémica. Esto significa, primero, que debe incluirse como prioridad en la agenda política. Cualquier tratamiento marginal o secundario la convierte en ineficaz. Asimismo, una aproximación sistémica supone articular de forma coordinada un conjunto de medidas que aborden simultáneamente aspectos de la planificación de la oferta, de gestión de la admisión escolar, de mejoras en las políticas informativas y de articulación de mecanismos compensatorios puntuales. Sólo actuando sobre todos los frentes es posible empezar a revertir el fenómeno. De poco sirve modificar la zonificación escolar sin tomar medidas respecto a la sobreoferta escolar, por ejemplo, o controlar el fraude en el acceso si no se mejora la detección y distribución del alumnado. La multicausalidad del fenómeno de la segregación requiere acciones múltiples y simultáneas.

En segundo lugar, los gobiernos nacionales, regionales o locales suelen caer en la tentación de sustituir la dificultad de los cambios estructurales por las políticas de focalización y compensación. La intervención focalizada en centros con elevada complejidad social pueden ser relevantes y dar visibilidad a la labor política, pero suelen ser estrategias muy limitadas en la reducción de la segregación escolar. Si bien la intervención sobre aspectos estructurales del sistema (planificación de la oferta, márgenes de elección, mejoras de detección) no permiten recoger frutos a corto plazo, pueden conseguir cambios de mayor profundidad en el medio y largo plazo. Las respuestas a situaciones de emergencia social y/o educativa son sin duda necesarias, pero en sí mismas suelen tener un impacto indirecto y limitado sobre la segregación. Es más, en ocasiones paradójicamente los efectos de ciertas políticas pueden ser incluso contraproducentes respecto a la lucha contra la segregación, mediante efectos de estigmatización de centros o de polarización de demanda en zonas socialmente desfavorecidas.

Por último, merece la pena destacar la importancia del consenso político como factor de éxito. En un terreno en el que es difícil alcanzar consensos, los acuerdos políticos ayudan,



sin duda, a generar un clima favorable que mejora la recepción de medidas que difícilmente agradan a todos los sectores. La consecución de consensos exige cesiones entre grupos de interés con distintas prioridades, y en última instancia exige el papel de la administración educativa como garante del interés público. La eficacia de la política educativa no existe si se produce una resistencia permanente de los actores, por lo que es y debe ser estratégico articular planes a medio plazo que busquen un cambio más progresivo que radical.

Estamos efectivamente ante la oportunidad de desarrollar políticas decididas y eficaces contra la segregación escolar. Dependerá de la ambición y la valentía de las administraciones aprovechar el momento. Sin duda, buen parte de la sociedad civil estará atenta a no dejar escapar esta oportunidad.