

Nota de prensa
15 de mayo de 2008

El Síndic denuncia que la Administración no aprovecha lo suficiente el margen de actuación que tiene para combatir la segregación escolar

El Síndic de greuges, Rafael Ribó, ha pedido a las administraciones, principalmente al Departamento de Educación y a los ayuntamientos, más implicación para luchar contra la segregación escolar y avanzar hacia un sistema educativo que asegure la igualdad de oportunidades.

El síndic y el adjunto para la defensa de los derechos de los niños, Xavier Bonal, han hecho estas consideraciones durante la entrega al Parlamento del informe extraordinario “La segregación escolar en Cataluña”.

Es evidente que la segregación escolar es en parte reflejo de la segregación urbana, pero el informe demuestra que la segregación escolar es en muchos barrios claramente superior a la segregación urbana. La misma concentración escolar de población en situación de riesgo de exclusión en determinados centros y las estrategias de “huida” de otras familias de las escuelas más estigmatizadas del territorio son dinámicas que contribuyen a reproducir los procesos de segregación escolar.

El Síndic considera que las administraciones infrutilizan el marco normativo vigente y las herramientas de política educativa disponibles para combatir un fenómeno que se consolida en nuestro sistema educativo. En este sentido, el informe incluye en un anexo unas breves consideraciones sobre el Anteproyecto de ley de educación de Cataluña, presentado recientemente por el Departamento de Educación.

El establecimiento de zonas educativas, la apertura de nuevos centros y líneas, las ampliaciones o reducciones de ratios, las reservas de plaza para alumnado con necesidades educativas específicas o las adscripciones entre centros de primaria y secundaria son algunos ejemplos de instrumentos de política educativa al alcance de la Administración educativa que pueden ayudar a combatir la segregación escolar y que a menudo no se utilizan con dicho fin.

Las políticas puestas en práctica actualmente para combatir el fenómeno son insuficientes. Con demasiada frecuencia se opta por privilegiar la satisfacción de la demanda educativa de determinados grupos ante la elección de centro y evitar posibles conflictos, y se obvia una política educativa que vele por la equidad en la distribución del alumnado socialmente más desfavorecido.

La existencia de buenas prácticas en municipios como por ejemplo Mataró, Vic y Olot, donde pese al alto porcentaje de alumnado extranjero hay niveles de segregación bajos, demuestra que hay margen de actuación para combatir el fenómeno y garantizar una equidad más alta del sistema. En estos municipios, la implicación de las diferentes administraciones y de los mismos centros y el compromiso político colectivo son condiciones necesarias que no se producen en otros territorios.

Algunas explicaciones y datos sobre el fenómeno

Los datos del informe demuestran que la segregación escolar es muy elevada. Por ejemplo, el índice de segregación escolar señala que para alcanzar una distribución plenamente equitativa del alumnado extranjero en nuestro sistema educativo, sería necesario que un 46% del alumnado extranjero de primaria y un 35% del de secundaria cambiaran de centro.

Tabla 1. Índice de segregación escolar (2006)

Etapa	Índice
Primaria	0,46
Secundaria	0,35

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

Evolución del fenómeno

La tabla siguiente expone, como ejemplo, los datos evolutivos de los centros de primaria con mayor presencia de alumnado extranjero (excluida Barcelona ciudad). Como se puede observar, el ritmo de concentración de alumnado de origen extranjero no se corresponde con la evolución del fenómeno migratorio en estos municipios.

Tabla 2. Evolución del porcentaje de alumnado extranjero de los dos centros de primaria con más concentración (excluidos los centros de la ciudad de Barcelona). 2001-2006

Centro	Municipio	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CEIP 1	L'Hospitalet de Llobregat	26,0 (8,5)	42,8 (13,6)	52,7 (20,1)	70,0 (25,6)	74,4 (31,2)	85,1 (32,2)
CEIP 2	Salt	46,3 (9,3)	55,8 (12,9)	69,5 (17,9)	71,7 (22,7)	75,9 (28,8)	79,9 (32,2)

Nota: Entre paréntesis, hay el porcentaje de población extranjera en la zona educativa del centro (estimado a partir de datos del padrón de habitantes de 2006, según la evolución del hecho migratorio al municipio).

La relación con el fenómeno migratorio

La segregación escolar es un fenómeno que no está exclusivamente relacionado con la gestión de la escolarización del hecho migratorio. La segregación existía antes de las olas migratorias más recientes, y se sigue reproduciendo en municipios con porcentajes relativamente bajos de población inmigrante. De hecho, también es segregación escolar la concentración de familias acomodadas en determinadas escuelas. En este informe se contempla el fenómeno de la segregación escolar del alumnado extranjero y no de otros grupos sociales, una aproximación que responde a la disponibilidad de datos.

Los datos indican que la segregación escolar no está más presente en los municipios que tienen niveles más altos de inmigración. La tabla siguiente demuestra que los municipios con mayor presencia de inmigrantes no son los municipios que presentan una segregación escolar más alta, a excepción de Salt y de l'Hospitalet. Los municipios que han desarrollado políticas decididas de equidad educativa en la gestión del hecho migratorio presentan, en general, niveles más bajos de segregación escolar.

Tabla 3. Veinte municipios con el porcentaje de alumnado extranjero en primaria más elevado (excluida Barcelona ciudad). 2006

Municipio	2006	Entre los 20 municipios con más segregación
Salt	47,1	Sí
Manlleu	30,3	No
Guissona	28,9	No
Canovelles	28,6	No
Roses	26,7	No
Calonge	26,2	No
Banyoles	25,5	No
Lloret de Mar	25,2	No
Arbúcies	24,9	No
Mont-roig del Camp	24,7	No
Olot	24,6	No
Torroella de Montgrí	24,0	No
Bisbal d'Empordà, la	23,1	No
Calafell	23,0	No
Castell-Platja d'Aro	22,8	No
Vic	22,2	No
Figueres	21,8	No
Cervera	20,5	No
Hospitalet de Llobregat, l'	20,5	Sí
Palafrugell	20,5	No

Tabla 4. Lista de los veinte municipios catalanes con más segregación escolar (índice de segregación escolar según Hutchens) en primaria y a secundaria. 2006

	Total (Hutchens)	% alumnado extranjero		Total (Hutchens)	% alumnado extranjero
Primaria			Secundaria		
Sant Feliu de Llobregat	0,32	5,9	Barcelona	0,26	12,2
Lleida	0,30	10,7	Esplugues de Llobregat	0,13	11,9
Barcelona	0,30	10,6	Sant Feliu de Llobregat	0,07	7,2
Cerdanyola del Vallès	0,29	5,1	Molins de Rei	0,00	5,3
Sant Vicenç dels Horts	0,29	4,6	Gavà	0,05	6,3
Esplugues de Llobregat	0,29	11,5	Sabadell	0,09	8,1
Valls	0,28	8,8	Hospitalet de Llobregat, l'	0,07	21,2
Sabadell	0,26	8,3	Badalona	0,11	12,4
Salt	0,25	47,1	Cerdanyola del Vallès	0,06	7,0
Cornellà de Llobregat	0,24	14,1	Sant Sadurní d'Anoia	0,11	7,2
Badalona	0,23	10,7	Castelldefels	0,03	15,3
Gavà	0,22	6,1	Sant Cugat del Vallès	0,08	6,8
Hospitalet de Llobregat, l'	0,22	20,5	Viladecans	0,04	8,1
Sant Boi de Llobregat	0,22	6,3	Lleida	0,08	10,2
Vilanova i la Geltrú	0,21	7,8	Tarragona	0,08	11,9
Tarragona	0,21	10,0	Mollet del Vallès	0,04	10,3
Reus	0,20	14,2	Reus	0,05	13,1
Viladecans	0,20	7,6	Sant Adrià de Besòs	0,09	4,7
Granollers	0,20	13,6	Sant Boi de Llobregat	0,02	8,0
Sant Joan Despí	0,18	8,3	Granollers	0,06	8,8
Molins de Rei	0,18	3,8	Mataró	0,06	12,1

Nota: Este índice, menos utilizado que el índice de segregación escolar expuesto en la tabla 1 porque es más complejo de interpretar, permite medir la parte de la segregación total que se produce *entre* y *dentro* de los municipios y las redes escolares. Como en el índice anterior, oscila entre 0 y 1; 0 es la situación de perfecta igualdad y 1, la de máxima desigualdad.

Segregación residencial y segregación escolar

A pesar de que la distribución desigual de los grupos sociales en un barrio o municipio genera diferencias en la composición social de los centros escolares y que éste es uno de los factores más determinantes a la hora de explicar el fenómeno, los datos también demuestran que **la segregación escolar es superior a la urbana.**

Una de las expresiones de este hecho es que la composición social de los centros no se corresponde con la composición social de su territorio. Dentro de este territorio encontramos centros con elevada presencia de inmigrantes y de otros con muy baja presencia.

La tabla siguiente es una muestra de esta situación.

Tabla 5. Porcentaje de alumnado extranjero en los centros de primaria del barrio del Fondo, Santa Coloma de Gramenet (2006)

Centro	Titularidad	% alumnado extranjero	% población extranjera en el barrio (2005)
CEIP 1	Público	44,1	34,5
CEIP 2	Público	68,7	34,5
CEIP 3	Público	32,9	34,5
CEIP 4	Público	47,9	34,5
CEIP 5	Público	17,7	34,5
C. Concertado 1	Concertado	4,3	34,5

Escuelas públicas y privadas

Las escuelas de titularidad pública escolarizan más de tres veces más alumnos extranjeros que el sector concertado. Ahora bien, **las desigualdades entre escuelas públicas son más grandes que entre éstas y las concertadas, y lo mismo pasa con las diferencias internas entre los centros concertados.** Pese a que son las escuelas públicas las que presentan niveles más elevados de concentración, el fenómeno ultrapasa el problema de la dualización escolar. La tabla siguiente, por ejemplo, muestra que la segregación escolar en la ciudad de Barcelona es superior dentro de las redes que entre las redes. Sólo el 36,6% de la segregación escolar en la ciudad se explica por las diferencias entre redes, mientras que el resto se explica por las diferencias dentro de cada red de escolaridad.

Tabla 6. Índice de segregación escolar (según Hutchens) en los centros de primaria de Barcelona ciudad (2006)

Primaria	2006
% alumnado extranjero	10,59
Índice de segregación	0,30
(H) Entre redes	0,11
(H) Dentro redes	0,18

Nota: Este índice, menos utilizado que el índice de segregación escolar expuesto en la tabla 1 porque es más complejo de interpretar, permite medir la parte de la segregación total que se produce *entre* y *dentro* de los municipios y las redes escolares. Como en el índice anterior, oscila entre 0 y 1; 0 es la situación de perfecta igualdad y 1, la de máxima desigualdad.

La reproducción del problema a través de la política educativa

- 1) Pese a que la concentración de alumnado recién llegado contribuye a la segregación del sistema, **aún hoy hay centros segregados que continúan “especializándose” al escolarizar la matrícula viva.**
- 2) La Administración educativa, en determinados territorios, aplica ampliaciones de ratio o abre nuevos grupos a los centros con más demanda cuando aún hay suficientes plazas vacantes en otros centros de la misma zona.
- 3) La mayoría de municipios con esta problemática no emprende una política activa de redistribución del alumnado con necesidades educativas específicas, y prescinde del instrumento de la reserva de plazas para alumnado con NEE establecido por la normativa.
- 4) Para evitar la concentración del alumnado recién llegado en los centros segregados, se hace un uso limitado de la política de reducciones de ratio.
- 5) Los itinerarios entre centros de primaria y de secundaria no tienden a compensar las situaciones de segregación de algunos de estos centros.
- 6) La zonificación escolar es un recurso muy poco utilizado para combatir el fenómeno. En algunos casos, la lógica estrictamente de la proximidad condiciona más el modelo de zonificación adoptado que la lógica de la equidad.
- 7) El retraso en la consolidación de un verdadero servicio público educativo, previsto en el Pacto nacional para la educación, conlleva que los costes de la escolarización en muchos centros impidan la escolarización de buena parte del alumnado socialmente desfavorecido.
- 8) La escasa voluntad política para combatir los fraudes en la admisión facilita los procesos de “huida” de determinados centros y contribuye a reproducir la segregación escolar.
- 9) Falta de políticas compensatorias específicas para recuperar los centros más estigmatizados.

Selección de recomendaciones:

1. Sobre la planificación educativa

- **Consideración de la segregación escolar en la toma de decisiones sobre la ubicación de centros y líneas.** La decisión de dónde ubicar una nueva escuela o de dónde abrir nuevas líneas no puede ser exclusivamente una decisión determinada por el espacio disponible. En este sentido, es preciso que los criterios sociodemográficos pesen tanto o más que los criterios urbanísticos a la hora de planificar la ubicación de nuevos centros o la apertura de nuevas líneas. Por ahora, más allá de los cálculos de prospectiva poblacional, no parece que otros análisis de la estructura social del municipio y de potenciales problemas de concentración de población escolar en situación de riesgo se tengan en cuenta a la hora de tomar decisiones de planificación.
- **Garantías de gratuidad real y de unas condiciones materiales de calidad al conjunto de centros sufragados con fondos públicos.** Por una parte, es preciso tener presente que la mejora de las condiciones de accesibilidad tiene que favorecer la equidad en la distribución de la

demanda escolar en función de su nivel socio-económico. Y de la otra, cabe destacar que aún hoy hay centros ubicados en instalaciones que requieren mejoras sustanciales y que resultan poco atractivas para las familias. La misma proliferación de centros ubicados en aulas prefabricados provisionales puede reforzar estrategias de huida por parte de las familias. Por este motivo, es preciso controlar el impacto que esta situación de aulas prefabricados puede generar sobre la atracción de la demanda y sobre la disponibilidad de plazas vacantes en el periodo de matrícula viva.

- **Impulso de modelos de zonificación escolar que favorezcan la heterogeneidad en la composición social de los centros.** El peso del factor territorial en la equidad en el acceso a los centros sostenidos con fondos públicos es suficientemente importante para convertir el instrumento de la zonificación escolar en una herramienta con incidencia sobre la planificación educativa. En este sentido, esta institución propone a las administraciones competentes que revisen los modelos de zonificación imperantes en la lógica de combatir la segregación escolar.
- **Impulso y uso del contrato-programa como mecanismo de lucha contra la segregación.** La insuficiencia del concierto es un obstáculo para conseguir una mayor implicación de los centros concertados en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas. El instrumento del contrato-programa, que recoge el Pacto nacional para la educación, es el mecanismo que tiene que compensar estas dificultades. Es preciso maximizar la oportunidad que ofrece la firma de estos contratos-programa para combatir la segregación escolar y promover que incluyan, entre sus objetivos, medidas que impliquen un compromiso efectivo de corresponsabilidad en la escolarización de la población en situación de riesgo educativo y social.

2. Gestión del acceso

- **Cierre de los centros segregados a la matrícula viva y apoyo a las comisiones de escolarización.** Es preciso un esfuerzo decidido de las administraciones para poner freno a la “solución fácil” de ubicar la población recién llegada en determinados centros. Y más específicamente, es preciso evitar escolarizar matrícula viva a los centros segregados, independientemente de las plazas vacantes disponibles. Por ello, el Departamento de Educación tiene que poner a disposición de las comisiones de escolarización las medidas normativas necesarias para poder evitar efectivamente estos procesos de concentración de la matrícula fuera de plazo.
- **Uso de las ampliaciones y las reducciones de ratios y de grupos y de las adscripciones de centros como instrumento para la equidad educativa.** En este sentido, esta institución propone, en primer lugar, evitar conceder ampliaciones de ratio o de grupos mientras otros centros con una demanda más débil aún tengan vacantes disponibles. En segundo lugar, sugiere aplicar la reducción de ratio en los centros segregados, a fin de reducir el número de vacantes disponibles y la complejidad educativa que tiene que gestionar el centro, en la línea

expuesta en el epígrafe anterior. En tercer lugar, esta institución también propone limitar las ampliaciones de ratio al fomento de la distribución equitativa del alumnado con necesidades educativas específicas. Y finalmente, es preciso utilizar las adscripciones de centros como recurso para combatir la segregación escolar.

- **Alargamiento de la reserva de plazas una vez acabado el proceso de preinscripción e impulso de políticas activas para optimizar el uso de esta medida.** En este sentido, se propone que los ayuntamientos, conjuntamente con el Departamento de Educación, establezcan las estrategias de actuación y de acompañamiento necesarias para distribuir efectivamente el alumnado con necesidades educativas específicas entre centros, de tal forma que preferentemente todos los centros cubran esta reserva de plazas. Mientras haya plazas reservadas no cubiertas en otros centros, ninguna escuela segregada tendría que asumir alumnado con necesidades educativas específicas por encima del número de plazas reservadas. Asimismo, el Departamento de Educación tendría que hacer posible que esta reserva de plazas pudiese extenderse más allá del periodo de preinscripción, y, en aquellos municipios en los cuales se sabe que tendrán incorporación tardía, incluso más allá del periodo de matriculación.
- **Establecimiento de un máximo de alumnado con necesidades educativas específicas por centro.** En este sentido, se sugiere que el Departamento de Educación fije este límite máximo por centro. Es preciso recordar que esta medida ya la establece la Ley orgánica 2/2006, de educación, sin ser aplicable directamente en Cataluña, y que no ha sido recogida en el Decreto de admisión 75/2007 (pero sí en el Anteproyecto).
- **Compromiso político sobre el control de las irregularidades en el proceso de admisión.** En primer lugar, se pide a los ayuntamientos que hayan recibido denuncias sobre falsos empadronamientos que investiguen adecuadamente las presuntas irregularidades, incluso cuando las propias denuncias no aporten informaciones precisas sobre las familias presuntamente infractoras. En segundo lugar, se pide a los ayuntamientos que tramiten de baja del padrón de habitantes, según los procedimientos establecidos por ley, a las personas que han falseado el domicilio de residencia, hecho que no siempre se produce. En tercer lugar, se pide a las diferentes administraciones implicadas que inviertan los esfuerzos necesarios para intentar resolver los casos sobre presuntas irregularidades antes de iniciar el curso escolar.

En cuarto lugar, se propone que el Departamento de Educación establezca en las instrucciones que despliegan el Decreto de admisión un tratamiento excepcional para los casos en que los ayuntamientos aportan informes sobre irregularidades en el empadronamiento, aunque no se haya agotado el trámite de dar de baja del padrón. Y finalmente, el Síndic insta el Departamento de Educación a actuar con rigor tanto con las familias como con los centros que cometen irregularidades, sea con cambios de escuela a las familias infractoras o con sanciones a los centros infractores. Este rigor en el cumplimiento

de la normativa es fundamental para prevenir estas prácticas en el futuro.

3. Optimización del marco normativo

- **Incorporación de nuevas medidas específicas en el Decreto de admisión.** Se insta el Departamento de Educación a maximizar la lucha contra la segregación escolar desde el ámbito normativo.
- **Aprovechamiento como oportunidad de la ley catalana de educación para avanzar en la lucha contra la segregación escolar.** En este sentido, la inclusión de la lucha contra la segregación y de los instrumentos para combatirla dentro de una norma con rango de ley, dotaría estas actuaciones de más legitimidad, fuerza y estabilidad.
- **Ampliación de las funciones atribuidas a las comisiones de escolarización.** Una participación más activa de estas comisiones en los procesos de baremación y de asignación de sitios escolares facilitaría la introducción de mejoras en la distribución del alumnado inmigrado y evtaría fraudes cometidos como mecanismo de huida de determinados centros.

4. Políticas de información

- **Reducción de las desigualdades sociales de acceso a la información.** Así, el Departamento de Educación tendría que articular una política activa de información a las familias que compense las desigualdades sociales a la hora de acceder a dicha información. Conviene recordar que uno de los aspectos más visibles en la reproducción de los procesos de segregación escolar es el acceso desigual de los grupos sociales al conocimiento relativo a la oferta escolar y a los procesos de admisión.
- **Promoción del conocimiento sobre los derechos de elección de centro y pedagogía de las decisiones políticas.** El Departamento de Educación tendría que reforzar el conocimiento de las familias con respecto a los derechos de elección de centro, incorporando referencias a los diferentes instrumentos de que dispone la Administración educativa para la gestión de la información a las familias, como por ejemplo la misma hoja de preinscripción o la página web. La desinformación es, desgraciadamente, un elemento generador de tensiones y conflictos entre los ciudadanos y la Administración educativa, conflictos que finalmente perjudican las posibilidades de esta última de llevar a cabo adecuadamente políticas de equidad en el acceso.
- **Optimización del sistema de información de las vacantes y de las bajas durante el curso escolar.** Las oficinas municipales de escolarización no siempre tienen un acceso preciso a esta información, que es fundamental para la información, para la distribución de la matrícula fuera de plazo y, en general, para la reserva de plazas de alumnado con necesidades educativas específicas.

5. Medidas compensatorias

- **Inversión en profesionales e incentivos y atracción del profesorado más bien preparado.** El Departamento de Educación debe garantizar que la provisión de profesionales de los centros segregados sea consecuente con el nivel de complejidad que gestionan. Adicionalmente, el Departamento de Educación tiene que buscar los mecanismos de incentivo necesarios para atraer al mejor profesorado a los centros más problemáticos, y tiene que proporcionar al profesorado de los centros segregados un acceso preferente a formación específica.
- **Impulso a la integración de escuelas segregadas y no segregadas. El Departamento de Educación puede también desplegar mecanismos de integración entre centros escolares segregados y no segregados.** El abanico de posibilidades va desde la realización de una oferta conjunta de actividades complementarias, hasta la posibilidad de estudiar puntualmente la movilidad del alumnado para la realización de determinadas tareas escolares. Las posibilidades podrían extenderse, incluso, al establecimiento, donde se considerase oportuno, de claustros escolares comunes (o intensamente relacionados) entre centros.
- **Promoción de políticas activas de atracción de la demanda, como el acompañamiento de las familias hacia los centros guetizados.** Se propone al Departamento de Educación que promueva acompañamientos de grupos de familias de determinadas guarderías a determinados centros segregados. Igualmente, este acompañamiento se puede realizar en el paso de primaria a secundaria obligatoria. También se propone al Departamento de Educación desplegar estas actuaciones en el caso de centros con sobredemanda en el proceso de admisión, garantizando a las familias que no pueden acceder al centro solicitado en primera opción poder optar conjuntamente por escuelas inicialmente descartadas.

Por otra parte, el Departamento de Educación también debe velar para que los centros guetizados tengan una dotación de recursos superior a los niveles estándares establecidos, no sólo humanos, sino también materiales e infraestructurales. Las condiciones de las instalaciones, el número de alumnos por ordenador, etc., son elementos clave para la atracción de la demanda. Asimismo, el Departamento de Educación debe velar para que los centros guetizados tengan una provisión de servicios complementarios superior a los niveles estándares establecidos. La existencia de unas buenas actividades educativas en horario no lectivo, la existencia de actividades escolares complementarias de prestigio (uso de determinados equipamientos deportivos o culturales del territorio, por ejemplo), etc. también son clave para la atracción de la demanda.

- **Definición de planos de choque en los centros segregados y evaluación continuada de su proceso de aplicación.** Se propone que el Departamento de Educación defina para los centros guetizados planes de choque que minimicen progresivamente la guetización. Estos planes

pasan por desarrollar buena parte de las medidas, tanto de carácter activo como pasivo, descritas en los epígrafes anteriores. Conviene diseñar planes de choque para garantizar la intensificación de medidas de lucha contra la segregación, pero también para exigir a la propia Administración que defina objetivos claros y evalúe los resultados de las actuaciones llevadas a cabo. Finalmente, si la **guetización** escolar no se eliminase en un periodo de tiempo prudencial, la Administración tendría que estar dispuesta, incluso, a cerrar los centros.