# LA SEGREGACIÓ ESCOLAR A CATALUNYA

# LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN CATALUÑA

# SCHOOL SEGREGATION IN CATALONIA

**INFORME EXTRAORDINARI**
Maig 2008

SÍNDIC
EL DEFENSOR DE LES PERSONES

# LA SEGREGACIÓ ESCOLAR A CATALUNYA

# LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN CATALUÑA

# SCHOOL SEGREGATION IN CATALONIA

INFORME EXTRAORDINARI
Maig 2008

SÍNDIC
EL DEFENSOR DE LES PERSONES

BIBLIOTECA DE CATALUNYA - DADES CIP

Catalunya. Síndic de Greuges

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: maig 2008
Informe extraordinari: La segregació escolar a Catalunya

ISBN:

Dipòsit legal:
Impressió: Tallers Gràfics Hostench S.A.

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez
Foto coberta: Jordi Soteras

# ÍNDEX GENERAL

## VERSIÓ CATALANA


1. INTRODUCCIÓ . . . . . 9

2. EL CONTEXT DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR A CATALUNYA . . . . . 11

2.1. Desigualtats socials i territorials . . . . . 11

2.2. El fet migratori com a factor de desigualtat . . . . . 14

2.3. El finançament de l'educació . . . . . 16

3. ANÀLISI DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR A CATALUNYA: EL CAS DE L'ALUMNAT IMMIGRAT . . . . . 21

3.1. Aproximació conceptual i metodològica . . . . . 21

3.2. Evolució dels fenòmens de la segregació i la concentració escolars relacionats amb l'escolarització de l'alumnat d'origen immigrat . . . . . 23

3.3. Localització territorial dels fenòmens de la segregació i la concentració escolars . . . . . 26

3.4. Condicionants de la localització del fenomen de la segregació escolar . . . . . 27

3.5. El fenomen de la segregació escolar a la ciutat de Barcelona . . . . . 34

4. MARC NORMATIU I POLÍTIQUES PER COMBATRE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR . . . . . 39

4.1. Anàlisi de la normativa per combatre la segregació escolar . . . . . 39

4.2. Polítiques educatives desenvolupades pel Departament d'Educació . . . . . 42

5. EVIDÈNCIES DE SEGREGACIÓ ESCOLAR: ANÀLISI DE LES QUEIXES REBUDES AL SÍNDIC DE GREUGES . . . . . 45

5.1. Sobre la suficiència d'actuacions de caràcter integral per als centres guetitzats . . . . . 45

5.2. La reproducció de la segregació escolar PER les polítiques de planificació educativa . . . . . 47

5.2.1. Les ampliacions i les reduccions de ràtios . . . . . 47

5.2.2. L'obertura de nous grups . . . . . 50

5.2.3. La reserva de places, mesura no prou aprofitada . . . . . 54

5.2.4. La importància de la zonificació escolar . . . . . 57

5.2.5. L'ús de l'adscripció de centres de primària i secundària públics . . . . . 59

5.3. La reproducció de la segregació escolar en el procés de preinscripció i matrícula de l'alumnat . . . . . 61

5.3.1. Desacord amb la plaça assignada d'ofici i amb les limitacions a la tria d'escola de les famílies . . . . . 61

5.3.2. Falsos empadronaments i altres irregularitats en el procés d'admissió . . . . . 63

5.3.3. Les limitacions de les oficines municipals d'escolarització i de les comissions d'escolarització per a la gestió del procediment d'admissió d'alumnat . . . . . 66

5.3.4. Problemes relacionats amb la informació a les famílies . . . . . 67

5.3.5. Dilemes relacionats amb els criteris d'admissió . . . . . 69

5.4. La gestió de l'escolarització . . . . . 70

5.4.1. La gestió de la diversitat . . . . . 70

5.4.2. L'homogeneïtzació dels centres escolars . . . . . 71

6. EFECTES I OMISSIONS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DAVANT LES SITUACIONS DE SEGREGACIÓ ESCOLAR: L'ANÀLISI DE CAS DEL BARRI DE SANTA EUGÈNIA DE GIRONA . . . . . 73

6.1. La segregació urbana al sector de Santa Eugènia i Sant Narcís de Girona . . . . . 73

6.2. La segregació escolar al sector de Santa Eugènia i Sant Narcís de Girona . . . . . 73

6.3. Efectes i omissions de la política educativa al sector de Santa Eugènia i Sant Narcís de Girona . . . . . 76

7. CONCLUSIONS . . . . . 79

7.1. Elevada complexitat del sistema educatiu amb un baix finançament públic de l'educació . . . . . 79

7.2. Consolidació del fenomen de la segregació escolar . . . . . 79

7.3. Més segregació dins dels barris que entre barris d'un mateix municipi, i més segregació dins dels sectors públic i privat que entre sectors de titularitat . . . . . 80

7.4. Desigualtats importants entre municipis, molt condicionades a les polítiques educatives desenvolupades . . . . . 80

7.5. Marc legal favorable per a la lluita contra la segregació escolar, amb un desplegament de mesures normatives poc desenvolupat . . . . . 81

7.6. Polítiques per combatre la segregació escolar clarament insuficients per eliminar la guetització dels centres segregats. . . . . 81

7.7. La reproducció de la segregació escolar per les polítiques de planificació educativa i la gestió de la matrícula viva . . . . . 81

7.8. La importància de la zonificació escolar . . . . . 82

7.9. Dèficits en la planificació de l'oferta educativa i en l'homologació de les condicions estructurals dels centres sostinguts amb fons públics . . . . . 82

7.10. Escassa capacitat de control dels fraus. . . . . 83

7.11. Dèficits en els processos d'informació a les famílies . . . . . 84

7.12. La manca de pautes clares en la gestió de les reclamacions . . . . . 84

8. UNA POLÍTICA EDUCATIVA PER COMBATRE LA SEGREGACIÓ: SUGGERIMENTS DEL SÍNDIC DE GREUGES. . . . . 85

8.1. Principis orientadors . . . . . 85

8.2. Orientacions per a l'acció política . . . . . 86

8.2.1. Sobre la planificació educativa . . . . . 86

8.2.2. Gestió de l'accés . . . . . 88

8.2.3. Optimització del marc normatiu . . . . . 92

8.2.4. Polítiques d'informació . . . . . 93

8.2.5. Mesures compensatòries . . . . . 94

ANNEX: BREUS CONSIDERACIONS DEL SÍNDIC SOBRE L'AVANTPROJECTE DE LLEI D'EDUCACIÓ DE CATALUNYA . . . . . 99

1. Referències a la segregació escolar . . . . . 99

2. Avenços i omissions de l'Avantprojecte de llei. . . . . 100

# ÍNDICE GENERAL

## VERSIÓN CASTELLANA


1. INTRODUCCIÓN . . . 105

2. EL CONTEXTO DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN CATALUÑA . . . 107

2.1. Desigualdades sociales y territoriales . . . 107

2.2. El factor migratorio como elemento de desigualdad . . . 110

2.3. La financiación de la educación . . . 112

3. ANÁLISIS DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN CATALUÑA: EL CASO DEL ALUMNADO INMIGRADO . . . 117

3.1. Aproximación conceptual y metodológica . . . 117

3.2. Evolución de los fenómenos de la segregación y concentración escolares relacionados con la escolarización del alumnado de origen inmigrado . . . 119

3.3. Localización territorial de los fenómenos de la segregación y concentración escolares . . . 122

3.4. Condicionantes de la localización del fenómeno de la segregación escolar . . . 124

3.5. El fenómeno de la segregación escolar en la ciudad de Barcelona . . . 133

4. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS PARA COMBATIR LA SEGREGACIÓN ESCOLAR . . . 137

4.1. Análisis de la normativa para combatir la segregación escolar . . . 137

4.2. Políticas educativas desarrolladas por el Departamento de Educación . . . 140

5. EVIDENCIAS DE SEGREGACIÓN ESCOLAR: ANÁLISIS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN EL SÍNDIC DE GREUGES . . . 143

5.1. Sobre la suficiencia de actuaciones de carácter integral para los centros guetizados . . . 143

5.2. La reproducción de la segregación escolar a través las políticas de planificación educativa . . . 145

5.2.1. Las ampliaciones y reducciones de ratios . . . 145

5.2.2. La apertura de nuevos grupos . . . 148

5.2.3. La reserva de plazas, medida no aprovechada suficientmente . . . 152

5.2.4. La importancia de la zonificación escolar . . . 155

5.2.5. El uso de la adscripción de centros de primaria y secundaria públicos . . . 157

5.3. La reproducción de la segregación escolar en el proceso de preinscripción y matrícula del alumnado . . . 160

5.3.1. Desacuerdo con la plaza asignada de oficio y con las limitaciones a la elección de escuela por parte de las familias . . . 160

5.3.2. Falsos empadronamientos y otras irregularidades en el proceso de admisión . . . 161

5.3.3. Las limitaciones de las oficinas municipales de escolarización y de las comisiones de escolarización para la gestión del procedimiento de admisión de alumnado . . . 165

5.3.4. Problemas respecto a la información facilitada a las familias . . . 165

5.3.5. Dilemas relacionados con los criterios de admisión . . . 167

5.4. La gestión de la escolarización . . . 168

5.4.1. La gestión de la diversidad . . . 168

5.4.2. La homogeneización de los centros escolares . . . 169

6. EFECTOS Y OMISIONES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ANTE LAS SITUACIONES DE SEGREGACIÓN ESCOLAR: EL ANÁLISIS DEL CASO DEL BARRIO DE SANTA EUGÈNIA DE GIRONA . . . 171

6.1. La segregación urbana en el sector de Santa Eugènia y Sant Narcís de Girona. . . . 171

6.2. La segregación escolar en el sector de Santa Eugènia y Sant Narcís de Girona. . . . 171

6.3. Efectos y omisiones de la política educativa en el sector de Santa Eugènia y Sant Narcís de Girona . . . 174

7. CONCLUSIONES . . . 177

7.1. Elevada complejidad del sistema educativo con baja financiación pública de la educación . . . 177

7.2. Consolidación del fenómeno de la segregación escolar . . . 177

7.3. Mayor segregación dentro de los barrios que entre barrios de un mismo municipio, y mayor segregación dentro de los sectores público y privado que entre sectores de titularidad . . . 178

7.4. Desigualdades importantes entre municipios, muy condicionadas a las políticas educativas desarrolladas . . . 178

7.5. Marco legal favorable para la lucha contra la segregación escolar mediante un despliegue de medidas normativas poco desarrollado . . . 179

7.6. Políticas para combatir la segregación escolar, claramente insuficientes para eliminar la guetización de los centros segregados . . . 179

7.7. La reproducción de la segregación escolar a través de las políticas de planificación educativa y la gestión de la matrícula viva . . . 180

7.8. La importancia de la zonificación escolar . . . 180

7.9. Carencias en la planificación de la oferta educativa y en la homologación de las condiciones estructurales de los centros sostenidos con fondos públicos . . . 180

7.10. Escasa capacidad de control de los fraudes . . . 181

7.11. Carencias en los procesos de información a las familias . . . 182

7.12. La falta de pautas claras en la gestión de las reclamaciones . . . 182

8. UNA POLÍTICA EDUCATIVA PARA COMBATIR LA SEGREGACIÓN: SUGERENCIAS DEL SÍNDIC DE GREUGES . . . 185

8.1. Principios orientadores . . . 185

8.2. Orientaciones para la acción política . . . 186

8.2.1. Sobre la planificación educativa . . . 186

8.2.2. Gestión del acceso . . . 188

8.2.3. Optimización del marco normativo . . . 193

8.2.4. Políticas de información . . . 194

8.2.5. Medidas compensatorias . . . 194

ANEXO: BREVES CONSIDERACIONES DEL SÍNDIC SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN DE CATALUÑA . . . 199

1. Referencias a la segregación escolar . . . 199

2. Avances y omisiones del Anteproyecto de ley . . . 200

# SUMMARY

## ENGLISH VERSION


1. INTRODUCTION . . . 205

2. CONCLUSIONS . . . 207

2.1. High complexity of the educational system with low public financing of education . . . 207

2.2. Consolidation of the school segregation phenomenon . . . 207

2.3. More segregation inside districts than among districts of a single municipality, and more segregation inside the public and private sectors than between publicly/privately-owned sectors . . . 208

2.4. Existence of inequalities among municipalities, highly conditioned to the educational policies developed . . . 208

2.5. Favourable legal framework for the struggle against school segregation, with as-yet undeveloped deployment of regulatory measures . . . 209

2.6. Existence of policies to fight school segregation, clearly insufficient to do away with the ghettoization of segregated schools . . . 209

2.7. Reproduction of school segregation through educational planning policies and management of dynamic enrolment . . . 209

2.8. The importance of school districting . . . 210

2.9. Shortcomings in planning of the educational offering and in the standardization of structural conditions in publicly-funded schools . . . 210

2.10. Little capacity for fraud detection . . . 211

2.11. Shortcomings in the processes of information provision to families . . . 211

2.12. Lack of clear guidelines to manage complaints . . . 212

3. AN EDUCATIONAL POLICY TO FIGHT SEGREGATION: SUGGESTIONS OF THE SÍNDIC DE GREUGES (CATALAN OMBUDSMAN) . . . 213

3.1. Guiding principles . . . 213

3.2. Orientations for political action . . . 214

3.2.1. On educational planning . . . 214

3.2.2. Access management . . . 216

3.2.3. Optimization of the regulatory framework . . . 220

3.2.4. Information policies . . . 221

3.2.5. Compensatory measures . . . 222

ANNEX: BRIEF OPINIONS OF THE CATALAN OMBUDSMAN ON THE DRAFT EDUCATION ACT OF CATALONIA . . . 227

1. References to school segregation . . . 227

2. Progress and Omissions of the Draft Education Act . . . 228

# LA SEGREGACIÓ ESCOLAR A CATALUNYA

INFORME EXTRAORDINARI
Maig 2008

SÍNDIC
EL DEFENSOR DE LES PERSONES

# 1. INTRODUCCIÓ

En els darrers anys, la institució del Síndic de Greuges ha alertat sobre els indicis creixents de segregació escolar a Catalunya. Des del 2004, s'ha observat amb preocupació que el fenomen dels anomenats *guetos escolars* s'ha començat a visibilitzar en algunes localitats catalanes. L'Informe anual 2006 alertava sobre el risc creixent de segregació escolar que vivia la societat catalana i aportava les evidències d'algunes queixes relacionades directament o indirectament amb els processos de segregació escolar. Per aquesta raó, el Síndic decidí obrir, a principi de l'any 2007, una actuació d'ofici (A/O 01295/07) sobre els processos d'escolarització als centres sostinguts amb fons públics, amb l'objectiu de valorar les característiques del problema i col·laborar amb les administracions implicades, especialment amb el Departament d'Educació, en la recerca de mesures que ajudin a pal·liar el fenomen.

Com mostrarà aquest informe, actualment a Catalunya creix el risc de fragmentació social dins del sistema educatiu. Alguns barris de ciutats catalanes experimenten avui dia un procés de segregació educativa, i res no fa pensar que aquesta tendència s'hagi d'invertir. En la base de la segregació educativa sembla que hi conflueixen diversos tipus de fenòmens. Entre aquests, convé destacar, d'una banda, la mateixa segregació urbana, fruit de les diferents possibilitats d'accés a l'habitatge, que segmenta l'assentament de la població i situa els grups socials en determinats enclavaments. I de l'altra, el fet migratori, que ha comportat un augment de la població escolar amb necessitats educatives específiques, amb la distribució desigual d'aquesta població entre centres escolars i amb la reacció de la demanda educativa davant d'aquests processos.

La segregació escolar és, doncs, d'una banda, un reflex de la mateixa segregació urbana, i en aquest sentit, es tracta d'un fenomen la solució del qual depassa les possibilitats de la política educativa. Però, de l'altra, la segregació escolar també és producte de la mateixa concentració escolar de població en situació de risc d'exclusió i de les estratègies de fugida d'altres famílies que, tot i que sovint resideixen al mateix territori, opten per cercar alternatives d'escolarització respecte a les escoles més estigmatitzades, i de vegades, més guetitzades.

Els fenòmens de guetització o de segregació escolars, en la mesura que es poden traduir en desigualtats en les oportunitats educatives dels infants, i en conseqüència en futures desigualtats socials, constitueixen una vulneració de drets que ha de ser objecte tant d'anàlisi com d'intervenció per part de les administracions públiques.

Aquest informe es proposa presentar les principals cares del fenomen de la segregació escolar a Catalunya. Tant des d'un punt de vista quantitatiu com qualitatiu, l'informe destaca les característiques dels processos de segregació en diferents municipis catalans. Revisa els aspectes de context que poden ser generadors dels processos de segregació, mesura els índexs de segregació per municipis i identifica els punts del territori on es fa més evident el problema. A partir de l'anàlisi de les queixes que arriben a la institució, l'informe revisa també on se situen els problemes en la gestió dels processos d'escolarització relacionats directament o indirecta amb la segregació escolar. Així, analitza problemes relacionats amb la planificació educativa, amb la gestió de l'accés, etc. L'informe s'atura també a analitzar el marc normatiu i les polítiques educatives en curs i n'observa amb deteniment un cas, la segregació escolar al barri de Santa Eugènia de Girona, per mostrar la dinàmica de la segregació a escala local i les principals omissions de les polítiques per fer-hi front. Finalment, les conclusions destaquen els elements principals de l'informe i el darrer capítol aborda un ampli ventall de suggeriments del Síndic de Greuges.

Els suggeriments pretenen establir un horitzó a mitjà termini que asseguri el dret a la igualtat d'oportunitats educatives. Són una invitació al diàleg i responen al manament d'aquesta institució de desenvolupar la vessant col·laboradora amb l'Administració pública.

Per a la realització de l'informe, hem pres en consideració el conjunt d'actuacions del Síndic relacionades amb la qüestió (principalment les queixes), amb un encàrrec extern relatiu a l'explo-

tació estadística de les dades de segregació per municipis i per centres[1], amb l'anàlisi del marc normatiu relatiu als processos de segregació i amb la realització de visites i entrevistes amb professionals de l'ensenyament i representants d'AMPA.

Volem agrair especialment la col·laboració dels centres escolars i la coordinadora d'AMPA del barri de Santa. Eugènia de Girona per les facilitats d'accés a la informació i la seva disposició a la col·laboració.

[1] Valiente, O. (2007). "Anàlisi de la segregació escolar a Catalunya. Proposta metodològica i explotació estadística", document no publicat elaborat per encàrrec del Síndic de Greuges.

# 2. EL CONTEXT DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR A CATALUNYA

## 2.1. DESIGUALTATS SOCIALS I TERRITORIALS

En els darrers anys, nombrosos estudis s'han ocupat d'analitzar els dèficits d'equitat del sistema educatiu a Catalunya i de demostrar que aquest àmbit reprodueix la desigualtat pròpia d'altres espais socials, bé en l'accés al sistema, bé en els processos educatius, bé en els resultats acadèmics assolits. En comparar, per exemple, les trajectòries escolars dels diferents grups socials, es posa de manifest que l'alumnat amb menys capital econòmic i cultural accedeix més tard i abandona abans el sistema educatiu que el de més capital. El fet que els grups socials més ben posicionats estiguin proporcionalment més representats en l'escolarització no obligatòria evidencia que l'accés als recursos educatius conforma un eix fonamental per entendre la desigualtat social del sistema.

La titularitat dels centres representa un eix de segmentació, si bé cal deixar clar que hi ha importants diferències internes en cadascun dels sectors i que no és l'únic factor de diferenciació. El gràfic 1, per exemple, amb dades extretes de l'estudi PISA de l'OCDE, constata que el sector públic mostra proporcions més baixes d'alumnat d'estatus econòmic, social i cultural elevat que el sector privat. Com ja és conegut, els fills de classes treballadores s'escolaritzen més a les escoles públiques que a les privades, mentre que els fills de classes mitjanes professionals ho fan més als centres privats que als públics.

## Gràfic 1. Perfil socioeconòmic de l'alumnat de quinze anys per sector de titularitat a Catalunya (2003)

*Font:* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005, *Fundació Jaume Bofill (Bonal, 2006)*[2], *elaborat a partir de dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya i de Ferrer, F. et al. (2005)*[3].

*Nota: la distribució de l'alumnat per nacionalitat correspon al conjunt de l'ESO (curs 2004-2005), segons dades d'escolarització del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya. Les dades de la resta de variables s'obtenen a partir de l'Informe PISA (2003).*

Si observéssim les diferències en la composició social per centres, comprovaríem que aquestes són més àmplies que per sectors de titularitat. Per un costat, la mateixa segmentació social existent entre centres retroalimenta la diferenciació d'espais educatius en funció del perfil socioeconòmic de l'alumnat. Així, per exemple, nombroses famílies veuen en l'accés a determinades escoles, generalment privades, una oportunitat de distinció social respecte dels grups socioeconòmicament més fràgils. En escolaritzar els fills en aquestes escoles, desenvolupen també estratègies de "fugida" o "evitació" d'altres escoles, generalment públiques, i especialment d'aquelles que presenten una concentració més elevada de precarietat social.

I per un altre costat, la mateixa segmentació social augmenta la tensió amb què les famílies viuen la tria d'escola. L'*Informe al Parlament 2006* del Síndic de Greuges ja va posar de manifest que la insatisfacció dels ciutadans amb l'escola assignada, com en anys anteriors, representa el motiu de queixa més freqüent relatiu a l'àmbit educatiu. Generalment, les persones interessades es queixen perquè no poden escolaritzar els fills en algun dels centres que havien sol·licitat preferent-

[2] Bonal, X. (dir.) (2006). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Polítiques 53. Barcelona: Fundació Jaume Bofill i Editorial Mediterrània.

[3] Ferrer, F. et al. (2005). *PISA 2003 a Catalunya. Una ullada a les desigualtats educatives. Anàlisi des de la perspectiva dels estudiants*. Fundació Jaume Bofill: Editorial Mediterrània.

ment, però ben sovint darrere aquesta insatisfacció s'hi troba el rebuig a l'assignació de plaça per part del Departament d'Educació a centres amb un alumnat d'un determinat perfil socioeconòmic. Al capítol 5 d'aquest informe ens ocuparem amb més detall d'aquesta qüestió.

Per ara, convé assenyalar que aquestes desigualtats socials tenen lògicament una plasmació desigual al territori. L'estructura social dels diferents municipis i comarques de Catalunya condiciona la distribució de la participació dels grups socials als diferents tipus de centres i té efectes sobre les probabilitats desiguals d'èxit en les trajectòries educatives. Amb tot, és interessant constatar que la correspondència entre la distribució de les posicions socials i l'estructura social educativa no sempre es produeix. La mobilitat motivada per la capacitat de tria d'escola (o per l'absència de capacitat de tria) genera processos de diferenciació d'usuaris als diferents centres escolars que no són estrictament el reflex de la composició social dels barris o dels municipis on se situen els centres.

A tall d'exemple, la taula 1, que recull la taxa d'escolarització a educació infantil de segon cicle a la ciutat de Barcelona, permet constatar aquesta manca de correspondència des d'un punt de vista merament demogràfic. S'observa que, mentre els districtes de les Corts o Sarrià-Sant Gervasi mostren taxes molt superiors al 120%, a Ciutat Vella o a Sants-Montjuïc, aquestes se situen al voltant del 80%. Cal recordar que la taxa d'escolarització correspon al percentatge de la població escolaritzada al districte sobre la població de la mateixa edat que hi resideix. Les diferències, doncs, denoten que hi ha quantitats significatives d'infants que, malgrat residir en un districte, s'escolaritzen en un altre. I precisament, els districtes socialment benestants són els que escolaritzen demanda provinent dels barris socioeconòmicament més precaritzats. En altres paraules, hi ha famílies d'aquests barris que escolaritzen els fills a escoles ubicades en altres zones de la ciutat, en part, perquè busquen contextos d'escolarització caracteritzats per un alumnat de nivell socioeconòmic més elevat. Aquesta també és una evidència de la segregació del sistema educatiu.

Un estudi recent sobre la situació de segregació escolar en diferents municipis catalans demostra que efectivament té lloc aquesta manca de correspondència en molts dels municipis estudiats (Benito i González, 2007)[4]. La polarització social té lloc tant per la part baixa de la piràmide social, això és, centres que concentren una proporció d'alumnat en situació social precària superior a la que els correspondria territorialment, com especialment en la part superior, amb centres amb sobrerepresentació de grups socials benestants.

## Taula 1. Taxa d'escolarització a educació infantil de segon cicle a la ciutat de Barcelona per districtes (2004-2005)

| Districte | Taxa d'escolarització 3-5 anys | € / m² construït (2005) | € / m² construït (2005) (Barcelona=100) | Índex sintètic de desigualtat social (Barcelona=100) | Índex de capacitat de econòmica familiar (1996) |
|---|---|---|---|---|---|
| Barcelona | 99,4 | 5.082 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1. Ciutat Vella | 80,6 | 4.483 | 88,2 | 38,5 | 65,4 |
| 2. Eixample | 83,0 | 6.007 | 118,2 | 122,2 | 111,0 |
| 3. Sants-Montjuïc | 82,4 | 4.379 | 86,2 | 86,1 | 89,2 |
| 4. Les Corts | 181,6 | 6.625 | 130,4 | 134,0 | 133,1 |
| 5. Sarrià-Sant Gervasi | 131,8 | 7.902 | 155,5 | 151,5 | 149,3 |
| 6. Gràcia | 101,6 | 5.119 | 100,7 | 113,8 | 99,4 |
| 7. Horta-Guinardó | 111,1 | 4.479 | 88,1 | 98,5 | 94,6 |
| 8. Nou Barris | 84,9 | 4.077 | 80,2 | 77,0 | 83,5 |
| 9. Sant Andreu | 95,6 | 4.120 | 81,1 | 100,3 | 92,0 |
| 10. Sant Martí | 90,4 | 4.494 | 88,4 | 93,9 | 91,7 |

*Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació, de l'Ajuntament de Barcelona i del padró d'habitants l'1 de gener de 2005.*

[4] Benito, R. i Gonzàlez, I. (2007). *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Polítiques 59. Barcelona: Fundació Jaume Bofill i Editorial Mediterrània.

## 2.2. EL FET MIGRATORI COM A FACTOR DE DESIGUALTAT

Tal com comentem en capítols posteriors, fóra un error considerar que la segregació escolar és un fenomen exclusivament relacionat amb el fet migratori. De fet, la segregació escolar era present abans de les onades migratòries més recents i es continua reproduint en municipis amb percentatges relativament baixos de població immigrant, com passa en determinats barris benestants i en d'altres caracteritzats per importants bosses d'exclusió social.

No obstant això, tot i deixar clar que no tot l'alumnat d'origen immigrat present al nostre sistema educatiu és un alumnat en condicions de risc educatiu o social, és conegut que des del principi d'aquesta dècada la creixent arribada de població immigrada i la seva tendència a la concentració espacial i escolar han intensificat els processos de desigualtat educativa i de segregació escolar. En certa manera, les dinàmiques de segmentació i distinció socials, associades a condicionants de caràcter socioeconòmic i cultural, s'evidencien amb força davant del fet migratori.

Sobre aquesta qüestió, val a dir que en els darrers anys Catalunya ha assistit a la incorporació progressiva d'una proporció important d'alumnat estranger. Ho il·lustra la taula 2, que recull l'evolució entre els anys 2001 i 2006 de l'alumnat estranger als nivells educatius de primària i secundària. El creixement ha estat certament accelerat fins assolir al voltant del 12% en cadascun dels nivells referits.

**Taula 2. Percentatge d'alumnat estranger segons xarxa i etapa educativa 2001-2006**

| | Primària | | | Secundària | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Pública | Concertada | Total | Pública | Concertada | Total |
| 2006 | 16,46 | 4,31 | 12,07 | 16,56 | 5,32 | 12,06 |
| 2005 | 14,62 | 3,84 | 10,66 | 12,03 | 4,36 | 8,93 |
| 2004 | 12,39 | 3,07 | 8,90 | 10,41 | 3,51 | 7,55 |
| 2003 | 8,36 | 2,13 | 5,98 | 7,72 | 2,35 | 5,45 |
| 2002 | 5,39 | 1,25 | 3,79 | 5,99 | 1,40 | 4,02 |
| 2001 | 3,60 | 0,68 | 2,46 | 4,51 | 0,78 | 2,91 |

*Font: estadística d'ensenyament del Departament d'Educació.*

I aquest creixement ha estat acompanyat d'un increment de la desigualtat educativa. Una evidència de la desigualtat associada al fet migratori s'observa amb la distribució desigual entre centres de l'alumnat d'origen immigrat. La mateixa taula 2 mostra que el sector públic escolaritza un nombre més alt d'alumnat estranger que el sector privat, molt per sobre del que li correspondria demogràficament.

Aquestes desigualtats també es fan presents en les oportunitats educatives de l'alumnat d'origen immigrat a Catalunya. En aquesta línia, la taula 3 constata que els espais de segmentació apuntats anteriorment, l'etapa educativa i el sector de titularitat del centre condicionen especialment els patrons d'escolarització de l'alumnat estranger. L'índex de normalització, per exemple, demostra que en les etapes d'ensenyaments no obligatoris els infants estrangers són menys presents al sistema educatiu del que es podria esperar pel seu pes al territori (59 per cada 100 infants en el cas de l'educació infantil, o 34 sobre 100 en el cas del batxillerat). I l'índex d'equitat mostra alhora que en tots els nivells educatius l'alumnat estranger està molt més escolaritzat al sector públic que al privat (3,9 vegades més en el cas de l'educació primària, o 3,5 a l'ESO).

La taula 3 també constata que la desigualtat educativa és més elevada a Catalunya que a Espanya. En comparació amb el conjunt de l'Estat, Catalunya mostra un accés més baix relatiu de l'alumnat estranger als ensenyaments no obligatoris i un nivell més alt de concentració al sector públic. A més, des d'una perspectiva temporal, alguns estudis posen de manifest que la segmentació relacionada amb l'escolarització de l'alumnat estranger al sistema educatiu català mostra una tendència creixent en els darrers anys.

Fins aquí hem exposat que hi ha una apropiació desigual i diferenciada dels espais educatius per part dels diversos grups socials i hem posat com a

## Taula 3. Indicadors relacionats amb l'escolarització de l'alumnat estranger (2006)

| Educació infantil de primer i segon cicle | Catalunya | Espanya |
|---|---|---|
| Índex de normalització en l'accés dels infants estrangers | 0,59 | 0,74 |
| Percentatge d'alumnat estranger | 8,0 | 6,3 |
| Percentatge d'alumnat estranger al sector públic | 11,4 | 8,0 |
| Percentatge d'alumnat estranger al sector privat | 3,1 | 3,2 |
| Índex d'equitat en la distribució de l'alumnat estranger per sector de titularitat | 3,9 | 2,5 |
| **Educació primària** | **Catalunya** | **Espanya** |
| Percentatge d'alumnat estranger | 12,5 | 9,2 |
| Percentatge d'alumnat estranger al sector públic | 17,5 | 11,4 |
| Percentatge d'alumnat estranger al sector privat | 4,4 | 4,7 |
| Índex d'equitat en la distribució de l'alumnat estranger per sector de titularitat | 3,9 | 2,4 |
| **Educació secundària obligatòria** | **Catalunya** | **Espanya** |
| Percentatge d'alumnat estranger | 11,9 | 7,9 |
| Percentatge d'alumnat estranger al sector públic | 16,8 | 9,6 |
| Percentatge d'alumnat estranger al sector privat | 5,0 | 4,7 |
| Índex d'equitat en la distribució de l'alumnat estranger per sector de titularitat | 3,3 | 2,1 |
| **Batxillerat** | **Catalunya** | **Espanya** |
| Índex de normalització en l'accés dels infants estrangers | 0,34 | 0,37 |
| Percentatge d'alumnat estranger | 5,0 | 3,4 |
| Percentatge d'alumnat estranger al sector públic | 6,8 | 3,9 |
| Percentatge d'alumnat estranger al sector privat | 2,0 | 2,0 |
| Índex d'equitat en la distribució de l'alumnat estranger per sector de titularitat | 3,5 | 1,9 |
| **Cicles formatius de grau mitjà i superior** | **Catalunya** | **Espanya** |
| Índex de normalització en l'accés dels infants estrangers | 0,43 | 0,41 |
| Percentatge d'alumnat estranger | 6,8 | 4,2 |
| Percentatge d'alumnat estranger al sector públic | 7,6 | 4,4 |
| Percentatge d'alumnat estranger al sector privat | 5,1 | 3,8 |
| Índex d'equitat en la distribució de l'alumnat estranger per sector de titularitat | 1,5 | 1,2 |

*Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació (MEC) i de l'Institut Nacional d'Estadística. Indicadors elaborats a partir de l'informe* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005, *Fundació Jaume Bofill (Bonal, 2006)*[5].

*Nota 1: l'índex de normalització en l'accés dels infants estrangers a l'educació infantil (de primer i segon cicle) correspon al quocient entre la presència d'alumnat estranger sobre total i la presència d'infants estrangers al territori de referència (el valor 1 correspon a presència normalitzada).*
*Nota 2: l'índex d'equitat correspon a: percentatge d'alumnat estranger (sector públic) / percentatge d'alumnat estranger (sector privat). Una distribució equitativa d'alumnat estranger per sectors de titularitat comporta un índex d'equitat igual a 1. Quan l'índex és superior a 1, com succeeix en el cas de Catalunya, indica un desequilibri de l'escolarització de l'alumnat estranger en benefici del sector públic. Com més s'allunya el valor de l'índex de l'1, menys equitativa és la distribució de l'alumnat.*

cas paradigmàtic el col·lectiu d'origen immigrat. En analitzar l'accés als diferents cicles educatius i sectors de titularitat, hem comentat que es reforcen divisions en funció del nivell educatiu i la classe social, per exemple, i sobretot en funció de l'origen. Les característiques socials, econòmiques i culturals de la població immigrada i les dificultats d'acollida al sistema educatiu fan que l'origen sigui el factor de segmentació social més potent.

Ara bé, aquestes aproximacions macrosociològiques dilueixen les diferències d'intensitat amb què es manifesta el fenomen en cada situació concreta. Així, per exemple, podem trobar barris amb una important presència de població d'ètnia gitana en els quals l'origen immigrat o autòcton no representa el principal eix de divisió social. Igualment, podem trobar municipis que, com a conseqüència de determinades polítiques d'equitat en l'accés a les escoles bressol i llars d'infants, presentin taxes d'escolarització de la població immigrada més elevades que les de la població autòctona. O de la mateixa manera, pot passar que, en molts barris, la titularitat no contribueixi a explicar prou les dinàmiques de segmentació social perquè les diferències entre centres públics són més elevades que les que hi ha entre aquests i els centres concertats.

De fet, les anàlisis microsociològiques constaten que, ben sovint, els efectes de la segmentació social es tendeixen a localitzar intensament en

[5] Ídem.

determinades escoles. És aleshores quan emergeix com a problema la configuració de les anomenades *escoles gueto*.

## 2.3. EL FINANÇAMENT DE L'EDUCACIÓ

Si bé és ben cert que el finançament de l'educació no pot per si mateix pal·liar les situacions de desigualtat o tenir efectes directes sobre el rendiment acadèmic, també ho és que a Catalunya el finançament públic de l'educació és encara lluny dels esforços que tenen lloc a la majoria de països europeus.

Aquest dèficit de finançament és especialment preocupant si hom té present que el nostre sistema educatiu és un dels que més ha crescut els darrers anys en nombre d'alumnes i també en complexitat socioeducativa, per l'efecte principalment de la incorporació dels fluxos immigratoris, i també és un dels que presenta més problemes d'equitat en la distribució de l'alumnat. Gestionar aquesta més alta complexitat amb menys recursos condiciona fàcilment les possibilitats de promoure l'equitat i la qualitat del sistema.

La taula 4 conté l'evolució dels pressupostos liquidats en els darrers deu anys amb dades disponibles. Es pot constatar que la despesa pública en educació no universitària a Catalunya ha accelerat el ritme anual de creixement i ha passat del 6% al 10% a partir del 2002. Aquest creixement, no obstant això, és inferior al previst per la Cambra de Comerç de Barcelona, la qual estima que caldria un increment de pressupost anual del 14,9% per assolir la convergència europea l'any 2010. El Pla de Govern de la Generalitat de Catalunya per al període 2007-2010 preveu una inversió de quasi 1.200 M € durant aquesta legislatura, d'acord amb el desplegament del Pacte nacional per a l'educació, un esforç que caldrà veure si ens iguala a la mitjana europea d'inversió pública en educació.

Com es pot observar a la taula, el balanç de Catalunya és positiu respecte a la despesa efectuada al conjunt de l'Estat. Val a dir, però, que l'evolució de la despesa pública en educació està molt condicionada a l'evolució demogràfica i econòmica de cada territori. Catalunya es troba entre les comunitats autònomes on ha augmentat més la població escolar al llarg de la darrera dècada, i en totes s'ha produït aquest augment de despesa.

En aquesta línia, la taula 5 permet observar que aquesta tendència positiva no ha compensat el diferencial de despesa unitària en educació no universitària amb la resta de l'Estat. També s'hi observa que, mentre a Espanya la despesa pública

### Taula 4. Evolució de la despesa pública en educació a Catalunya i Espanya (1995-2005)

| **Despesa pública en educació no universitària** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Catalunya (1995=100) | 100,0 | 106,3 | 116,4 | 121,2 | 130,5 | 137,5 | 143,3 | 160,5 | 174,0 | 193,0 | 215,7 |
| Creixement interanual | ... | 6,3 | 9,5 | 4,2 | 7,7 | 5,3 | 4,2 | 12,0 | 8,4 | 10,9 | 11,8 |
| Espanya (1995=100) | 100,0 | 105,2 | 108,8 | 114,0 | 124,1 | 131,4 | 139,6 | 153,0 | 163,0 | 175,1 | 189,2 |
| Creixement interanual | ... | 5,2 | 3,4 | 4,8 | 8,8 | 5,9 | 6,2 | 9,6 | 6,5 | 7,4 | 8,0 |
| **Despesa pública en educació** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Catalunya (1995=100) | 100,0 | 107,2 | 115,0 | 118,1 | 127,0 | 134,6 | 141,4 | 157,4 | 167,0 | 212,5 | 205,5 |
| Creixement interanual | ... | 7,2 | 7,3 | 2,7 | 7,5 | 5,9 | 5,1 | 11,4 | 6,1 | 27,2 | -3,3 |
| Espanya (1995=100) | 100,0 | 106,4 | 110,6 | 116,4 | 124,6 | 133,0 | 141,7 | 152,6 | 164,7 | 179,3 | 188,9 |
| Creixement interanual | ... | 6,4 | 3,9 | 5,3 | 7,0 | 6,7 | 6,6 | 7,6 | 7,9 | 8,9 | 5,3 |

*Font: elaboració a partir de dades del MEC, extret de l'informe* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006, *de la Fundació Jaume Bofill (Ferrer i Albaigés, 2008)*[6].

*Nota: les dades de despesa pública en educació que conté la taula recullen la despesa dels departaments d'Educació i Universitat, però no donen compte de la despesa pública realitzada pels ajuntaments. En el cas de Catalunya, s'ha tingut en compte la despesa en educació d'adults efectuada per altres departaments. En canvi, no s'ha considerat la despesa en formació ocupacional realitzada per altres departaments. Pel que fa a l'educació universitària, inclouen el finançament d'origen privat de les universitats i la despesa de beques per exempció de preus acadèmics.*
*(p) Dades provisionals*

[6] Ferrer, F. i Albaigés, B. (coord.) (2008). *1. L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006.* Polítiques 60. 2. Barcelona: Fundació Jaume Bofill i Editorial Mediterrània.

## Taula 5. Evolució dels indicadors de despesa en educació per àmbit territorial (2000-2005)

| Despesa pública en educació (no univ.) / PIB | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 (p) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Catalunya | 2,01 | 1,94 | 2,04 | 2,06 | 2,14 | 2,22 |
| Espanya | 3,00 | 2,96 | 3,02 | 3,01 | 3,01 | 3,01 |
| UE-25 | 3,68 | 3,96 | 4,01 | 4,06 | 3,98 | – |
| **Despesa pública en educació (total) / PIB** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Catalunya | 2,60 | 2,53 | 2,65 | 2,85 | 3,44 | 2,80 |
| Espanya | 4,23 | 4,15 | 4,17 | 4,35 | 4,41 | 4,17 |
| UE-25 | 4,71 | 5,02 | 5,14 | 5,21 | 5,12 | – |
| **Despesa pública en educació (no univ.) per estudiant** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Catalunya | 2.392,1 | 2.506,5 | 2.798,3 | 2.980,2 | 3.232,4 | 3.543,9 |
| Espanya | 2.714,6 | 2.934,0 | 3.241,4 | 3.445,1 | 3.669,3 | 3.946,8 |
| **Despesa pública en educació (no univ.) per estudiant en relació amb PIB per càpita** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Catalunya | 12,54 | 12,30 | 13,08 | 13,30 | 13,73 | 14,30 |
| Espanya | 17,34 | 17,57 | 18,37 | 18,54 | 18,69 | 18,92 |
| **Despesa pública en ensenyaments privats (concerts) / Despesa pública en educació (no univ.)** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Catalunya | 24,17 | 25,57 | 24,69 | 23,32 | 23,41 | 22,89 |
| Espanya | 14,54 | 15,96 | 15,91 | 15,73 | 15,96 | 15,98 |
| **Estudiants centres concertats (no univ.) / Estudiants no univ.** | **2000*** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Catalunya | 42,12 | 35,44 | 35,16 | 34,96 | 34,41 | 33,12 |
| Espanya | 31,72 | 24,82 | 25,61 | 25,83 | 25,80 | 25,78 |
| **Despesa púb. centres privats / estudiants en centres concertats** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Catalunya | 1.430,5 | 1.808,7 | 1.964,9 | 1.987,8 | 2.198,9 | 2.449,1 |
| Espanya | 1.322,0 | 1.886,0 | 2.013,0 | 2.098,1 | 2.269,7 | 2.446,0 |

*Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació, l'Institut Nacional d'Estadística i l'Eurostat. Extret de l'informe* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006, *de la Fundació Jaume Bofill (Ferrer i Albaigés, 2008)*[7].

*Nota 1: les dades de despesa pública en educació que conté la taula recullen la despesa dels departaments d'Educació i Universitat, però no consideren la despesa pública realitzada pels ajuntaments. Si es considerés aquesta despesa, el 2005, per exemple, la despesa pública en educació sobre el PIB passaria del 2,80% al 3,08% a Catalunya, i del 4,17% al 4,53% a Espanya. Aquest fet, en qualsevol cas, no modifica la posició comparada de Catalunya respecte a la resta de comunitats, ni pel que fa a educació no universitària, ni per la despesa global en educació. D'altra banda, en el cas de Catalunya, s'ha tingut en compte la despesa en educació d'adults efectuada per altres departaments, però no la despesa en formació ocupacional realitzada per altres departaments. Pel que fa a l'educació universitària, les dades inclouen el finançament d'origen privat de les universitats i la despesa de beques per exempció de preus acadèmics.*
*Nota 2: les dades corresponents a la UE són estimades per Eurostat.*
*Nota 3: les dades s'han calculat en PIB base 2000.*
*Nota 4: les dades d'estudiants en centres concertats corresponents a l'any 2000 incorporen tots els estudiants matriculats en centres privats.*
*(p) Dades provisionals*

en educació representa el 4,2% del PIB o a la Unió Europea, el 5,1%, a Catalunya és netament inferior, amb un percentatge que gira al voltant del 3%.

La taula 5 també mostra que la despesa pública en concerts és significativament més alta a Catalunya (22,9% de la despesa pública no universitària) que a Espanya (16,0%), un fenomen que s'explica per la proporció superior d'alumnat escolaritzat en centres privats (33,1% i 25,8%, respectivament). En aquest cas, la despesa unitària per estudiant en centres privats és molt semblant a la del conjunt de l'Estat, per la qual cosa el diferencial de despesa s'explica pel diferent esforç d'inversió en l'ensenyament públic.

Els dèficits de la despesa pública són especialment preocupants a Catalunya si tenim en compte la dualització que caracteritza el sistema educatiu en funció de la titularitat. Si el sector públic no disposa dels recursos financers necessaris és lògic pensar que la dualització s'intensifiqui.

[7] Ídem.

És evident que els dèficits de finançament afecten negativament la qualitat del sistema educatiu i l'equitat social en els processos d'escolarització. En aquest context de desigualtat crida l'atenció l'escàs protagonisme de les polítiques de beques, tant a l'Estat espanyol com a Catalunya. Els baixos nivells de cobertura i intensitat del sistema de beques perjudiquen, per exemple, les possibilitats d'escolarització postobligatòria.

La taula 6 presenta informació de les beques i els ajuts, atorgats pels departaments d'educació de les diferents comunitats autònomes i pel mateix Ministeri d'Educació i Ciència, destinades a cobrir despeses relacionades amb els costos directes i indirectes de l'ensenyament. La taula mostra que en els darrers anys Catalunya ha incrementat la despesa destinada a les beques i n'ha augmentat també la cobertura en percentatge d'estudiants beneficiaris. L'any 1999 es destinava l'1,1% de la despesa a sufragar les beques, i només el 9,0% de l'alumnat escolaritzat a Catalunya percebia algun tipus d'ajuda. L'any 2005 aquests percentatges han augmentat fins l'1,5% i el 14,6%, respectivament. Tot i així, destaca que l'esforç econòmic continua essent encara molt petit, per la qual cosa Catalunya presenta nivells d'intensitat i de cobertura molt baixos, fins el punt que actualment Espanya (29,0%) dobla en cobertura Catalunya (14,6%).

Els dèficits de despesa pública tenen una relació directa, d'altra banda, amb la despesa privada en educació. Els estudis sobre aquesta qüestió destaquen que Espanya és un dels estats de l'OCDE amb una despesa privada en educació més elevada, al voltant del 0,6% del PIB, considerablement per sobre de la mitjana del conjunt de països de l'OCDE, que és inferior al 0,4%. Catalunya, per la seva banda, presenta nivells de despesa privada superiors a Espanya, i molt superiors a la mitjana de l'OCDE. De mitjana, les llars catalanes destinen un 30,6% més de recursos econòmics a l'ensenyament que les del conjunt de l'Estat (633€ per estudiant i 430€, respectivament)[9].

Finalment, tot i que ja hem assenyalat que els recursos econòmics per si mateixos no resolen la qüestió de l'eficiència del sistema educatiu, les anàlisis recents sí que posen en relleu que els recursos constitueixen, com a mínim, una condició necessària per a l'eficiència del sistema. A tall d'exemple, el gràfic 2 mostra la relació entre la despesa pública en educació i el nivell de formació assolit de la població de vint a vint-i-quatre anys a les diferents comunitats autònomes de l'Estat espanyol.

Pot observar-se que els nivells més alts de formació de la població jove estan relacionats amb

## Taula 6. Evolució dels indicadors bàsics del finançament del sistema de beques (no universitàries) a Catalunya i Espanya (1999-2005)

| Import/despesa (%) | 1999-2000 | 2000-2001 | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Catalunya | 1,1 | 1,4 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,5 |
| Espanya | 1,3 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,9 |
| **Import/estudiants** | **1999-2000** | **2000-2001** | **2001-2002** | **2002-2003** | **2003-2004** | **2004-2005** |
| Catalunya | 25,5 | 34,5 | 41,3 | 46,0 | 47,0 | 47,6 |
| Espanya | 33,1 | 42,8 | 47,6 | 52,3 | 58,5 | 67,6 |
| **Import/becaris** | **1999-2000** | **2000-2001** | **2001-2002** | **2002-2003** | **2003-2004** | **2004-2005** |
| Catalunya | 283,6 | 289,1 | 301,4 | 313,1 | 339,3 | 325,1 |
| Espanya | 246,0 | 237,8 | 228,4 | 219,2 | 225,7 | 233,4 |
| **Import** | **1999-2000** | **2000-2001** | **2001-2002** | **2002-2003** | **2003-2004** | **2004-2005** |
| Catalunya | 100,0 | 134,3 | 161,7 | 183,1 | 191,5 | 197,6 |
| Espanya | 100,0 | 127,6 | 141,0 | 155,2 | 175,1 | 203,1 |
| **Becaris/estudiants** | **1999-2000** | **2000-2001** | **2001-2002** | **2002-2003** | **2003-2004** | **2004-2005** |
| Catalunya | 9,0 | 11,9 | 13,7 | 14,7 | 13,9 | 14,6 |
| Espanya | 13,5 | 18,0 | 20,9 | 23,9 | 25,9 | 29,0 |

*Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i de l'Institut Nacional d'Estadística, extret de l'informe* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006, *de la Fundació Jaume Bofill (Ferrer i Albaigés, 2008)*[8].

[8] Ídem.

9 Dades de l'Institut Nacional d'Estadística (Encuesta de Presupuestos Familiares).

una despesa pública elevada, i a la inversa. Les comunitats que gasten més per estudiant, com és el cas del País Basc i Navarra, són les que tenen una proporció més elevada de joves de vint a vint-i-quatre anys amb estudis postobligatoris. En canvi, el nivell de formació és comparativament més baix entre les comunitats que tenen un nivell de despesa unitària més baixa, com succeeix amb Andalusia i Múrcia, per exemple. Catalunya se situa entre les comunitats amb menys despesa per estudiant i amb el nivell més baix de formació de la població jove.

## Gràfic 2. Relació entre la despesa per estudiant i el nivell de formació de la població jove per CA (2005)

*Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i l'Institut Nacional d'Estadística, extret de l'informe* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006, *de la Fundació Jaume Bofill (Ferrer i Albaigés, 2008)*[10].

[10] Ídem.

# 3. ANÀLISI DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR A CATALUNYA: EL CAS DE L'ALUMNAT IMMIGRAT

## 3.1. APROXIMACIÓ CONCEPTUAL I METODOLÒGICA

En general, quan es parla de segregació escolar es fa referència bàsicament a la concentració d'un elevat nombre d'alumnat socialment desfavorit en unes escoles més que en d'altres ubicades al mateix territori. Sovint es parla de la distribució de l'alumnat d'origen immigrat per il·lustrar aquestes diferències entre centres en la seva composició social.

> La concentració d'alumnat socialment desfavorit fomenta la guetització

La concentració d'alumnat socialment desfavorit afavoreix la guetització d'aquestes escoles. Aquest procés es produeix, en bona part, per l'estigmatització social d'aquests centres, que són evitats per les mateixes famílies en el procés d'admissió, a l'espera d'escolaritzar els fills en altres centres amb menys concentració de "problemes socials" a la mateixa zona de residència o fora d'aquesta. En aquest sentit, la segregació escolar ocorre quan, per diferents circumstàncies, un centre apareix com a escola no desitjada per una part de la població. I un cop engegat aquest procés, revertir la dinàmica d'exclusió del centre entre les preferències de les famílies esdevé extraordinàriament complicat.

Aquesta aproximació a la segregació, centrada en la guetització, contrasta amb perspectives conceptuals més àmplies. Benito i Gonzàlez (2007), per exemple, en un estudi recent sobre la segregació escolar a diferents municipis de Catalunya parteixen d'una concepció de la segregació basada en la comparació de la composició social dels centres (no solament de la concentració dels "problemes socials"). Des d'aquesta perspectiva, "Una xarxa escolar segregada és aquella que s'aproxima a una situació d'homogeneïtat social intraescolar i d'heterogeneïtat social interescolar, és a dir, una xarxa escolar amb un perfil d'alumnat homogeni dins dels centres i heterogeni entre els centres" (Benito i Gonzàlez, 2007:41)[11].

Aquesta perspectiva és interessant per diferents motius. En primer lloc, perquè incorpora en l'anàlisi no solament la segregació en funció de la nacionalitat, sinó també en funció d'altres variables relacionades amb l'origen social de l'alumne, com pot ser el nivell instructiu o el nivell socioeconòmic familiars. De fet, recerques recents constaten que en molts municipis catalans la segregació és més pronunciada en funció d'aquestes darreres variables que de l'origen immigrat, de tal manera que l'alumnat immigrat no seria el grup social amb una distribució menys equitativa (Benito i Gonzàlez, 2007)[12].

En segon lloc, perquè la segregació no solament ateny els grups socials més desfavorits. De fet, aquestes mateixes recerques demostren que molt sovint els nivells de segregació més elevats es troben entre l'alumnat procedent de famílies amb un nivell d'instrucció més elevat, no pas de famílies descapitalitzades des del punt de vista educatiu. En aquest sentit, les famílies amb més capital educatiu serien les que tendirien a concentrar-se més en determinats centres, a estar menys equitativament distribuïdes en el conjunt de la xarxa escolar (Benito i Gonzàlez, 2007).

I en tercer lloc, perquè la segregació escolar no solament té a veure amb la concentració important d'un determinat grup social en determinats centres, sinó també amb la resta de situacions, d'intensitats diverses, que perjudiquen l'equitat i la cohesió social de la xarxa escolar en conjunt. Cal tenir present que *homogeneïtat social intraescolar* i *heterogeneïtat social interescolar*, que generalment són les dues cares d'una mateixa moneda, es poden produir també de manera separada (per exemple, en el cas de territoris amb una xarxa escolar socialment heterogènia *dins* i *entre* centres). És important, doncs, tenir en compte les

[11] Ídem.
[12] Ídem.

diferents formes amb què es manifesta la segregació per valorar en la justa mesura el seu grau real de desenvolupament.

Precisament, l'anàlisi quantitativa de la segregació proposada aquí, elaborada amb dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (disseny i explotació estadística realitzats pel sociòleg Óscar Valiente), pren en consideració dues dimensions clau: la segregació com a *desigualtat* i la segregació com a exposició (concentració)[13].

Amb la segregació com a desigualtat (en endavant, com a segregació escolar), es pretén analitzar el nivell d'equitat entre centres escolars pel que fa a la distribució dels diferents grups socials. Com més equitativa sigui la situació dels diferents centres escolars i la distribució dels grups socials, com més homogeneïtat hi hagi entre escoles en la composició social, menys segregació hi haurà.

Aquesta dimensió es mesura a partir dels índexs següents:

- **Dissimilitud**[14]. Aquest índex mesura la proporció del grup analitzat que hauria de canviar d'escola per aconseguir una distribució perfectament igualitària. Oscil·la entre 0 i 1. La situació de perfecta igualtat és 0 i la de màxima desigualtat, 1.

- **Hutchens**[15]. Aquest índex, menys utilitzat perquè és més complex, permet mesurar la part de la segregació total que es produeix *entre* i *dins* dels municipis i les xarxes escolars. Com en l'índex anterior, oscil·la entre 0 i 1; 0 és la situació de perfecta igualtat i la de màxima desigualtat, 1.

D'altra banda, amb la segregació com a exposició (en endavant, com a concentració escolar), es posa l'accent a analitzar el nivell de concentració d'un determinat grup social en les diferents escoles. Parlem d'exposició perquè, a diferència de la dimensió anterior, més centrada en la desigualtat entre centres, es mesura la probabilitat que un membre d'un grup interactuï amb un altre del mateix grup. Com més elevada sigui aquesta probabilitat, més elevada serà la concentració d'aquell grup social, i més homogènia podrà arribar a ser la composició interna del centre pel que fa a aquell grup social. Aquesta dimensió es mesura a partir dels índexs següents:

- **Aïllament**[16]. Aquest índex mesura la probabilitat que un alumne comparteixi centre escolar amb un altre membre del seu grup social. Té l'inconvenient d'estar afectat per la proporció del grup estudiat en la població total. El seu valor oscil·la d'un límit inferior variable (proporció del grup social analitzat al municipi) a 1 (màxima concentració).

- **Aïllament corregit**[17]. Aquest índex és una correcció de l'índex precedent, i és interessant perquè detreu l'efecte de la proporció del grup estudiat en la població total, la qual cosa permet comparar "l'efecte segregació" de municipis amb un pes diferent d'aquest grup social. Oscil·la de 0 (igualtat) a un límit superior que tendeix a 1 (màxima concentració).

> **En l'escenari idoni els diversos grups socials haurien d'estar distribuïts de manera equitativa**

L'escenari desitjat seria aquell en què els diferents grups socials es distribuissin de manera equitativa entre els diversos centres escolars (baixa segregació escolar), sense centres hegemònicament compostos per determinats grups socials (baixa concentració escolar). En un cert sentit, aquesta reflexió ens aboca de nou a tenir en compte en l'anàlisi l'homogeneïtat social *entre* centres i l'heterogeneïtat social *dins* dels centres.

Per acabar, val a dir que en el marc d'aquest capítol ens referirem específicament al grup social conformat per l'alumnat estranger (entès com a aquell que no disposa de la nacionalitat espanyola). La manca d'altres dades estadístiques

[13] Valiente, O. (2007). "Anàlisi de la segregació escolar a Catalunya". Proposta metodològica i explotació estadística. Document elaborat per encàrrec del Síndic de Greuges.

[14] En el cas de l'anàlisi de la segregació en la distribució de l'alumnat estranger, aquest índex es calcula: $D = \frac{1}{2} \Sigma_{esc}$ valor abs $(estr_{escola} / estr_{municipi} - esp_{escola} / esp_{municipi})$

[15] En el cas de l'anàlisi de la segregació en la distribució de l'alumnat estranger, aquest índex es calcula: $H = \Sigma_{esc} (estr_{escola} / estr_{municipi}) - (estr_{escola} / estr_{municipi} * esp_{escola} / esp_{municipi})^{1/2}$

[16] En el cas de l'anàlisi de la segregació en la distribució de l'alumnat estranger, aquest índex es calcula: $I = \Sigma_{esc} (estr_{escola} / estr_{municipi} - estr_{escola} / alumnes_{escola})$

[17] En el cas de l'anàlisi de la segregació en la distribució de l'alumnat estranger, aquest índex es calcula: $I_c = \Sigma_{esc} (estr_{escola} / estr_{municipi}) * (estr_{escola} / alumnes_{escola} - estr_{municipi} / alumnes_{municipi})$

sobre la composició social dels centres escolars de Catalunya no ens permet de fer un abordatge més integral del fenomen de la segregació escolar en funció d'altres variables socials.

Les dades disponibles fan referència a la proporció d'alumnat estranger de segon cicle d'educació infantil, primària i secundària obligatòria dels centres sostinguts amb fons públics des del curs 2000/2001 fins el curs 2005/2006. Formen part del nostre univers de municipis aquells que escolaritzen més d'un alumne estranger, amb una mitjana superior a 20 alumnes per curs i any, i que tenen, com a mínim, dos centres per curs. Hi ha 158 municipis que compleixen aquests criteris a primària, i 118 a l'ESO.

## 3.2. EVOLUCIÓ DELS FENÒMENS DE LA SEGREGACIÓ I LA CONCENTRACIÓ ESCOLARS RELACIONATS AMB L'ESCOLARITZACIÓ DE L'ALUMNAT D'ORIGEN IMMIGRAT

L'evolució del fenomen de la segregació escolar està molt vinculada a l'evolució del fet migratori al nostre país. El quadre 1, elaborat a partir de dades relatives a la segregació, resumeix les característiques principals d'aquesta evolució i en diferencia tres períodes, condicionats, en part, a les fluctuacions dels fluxos migratoris.

En un primer període, ubicat al final de la dècada dels noranta, l'impacte del fet migratori encara era poc intens, i al sistema educatiu l'alumnat estranger representava només el 2% del total (dades corresponents als ensenyaments obligatoris). La poca intensitat del fenomen féu que molt pocs municipis dissenyessin polítiques educatives per fomentar la distribució equitativa de l'alumnat nouvingut. La manca d'aquestes polítiques va contribuir a incrementar notablement la segregació: pocs centres assumien l'escolarització de l'alumnat estranger, en contrast amb la resta, que no rebia cap tipus d'impacte.

No obstant això, el poc pes del fet migratori féu que els elevats nivells de segregació del sistema no es traduïssin en elevats nivells de concentració escolar de l'alumnat estranger. Podríem dir, doncs, que en aquest període la segregació responia a un problema més de manca d'implicació de la majoria de centres en l'acollida del fet migratori, que no pas de guetització present per l'elevada concentració dels pocs centres ja implicats. En aquest sentit, la taula 7, que recull dades quantitatives sobre l'evolució dels principals indicadors, mostra que els valors dels índexs de segregació al curs 2000-2001 són els més alts de tota la sèrie, i els de concentració els més baixos. Tot i que en aquells moments no hi havia problemes greus de concentració escolar de l'alumnat estranger, els elevats nivells de segregació conformaren l'escenari propici per a la gènesi posterior del procés de guetització de determinats centres.

Precisament, en un segon període, comprès entre els cursos 2000-2001 i 2003-2004, els fluxos migratoris s'intensificaren i el pes de l'alumnat estranger s'incrementà fins al 10%. Aquest creixement coincideix amb una certa extensió de les primeres polítiques d'equitat en la distribució de l'alumnat nouvingut i també de l'impacte del fet migratori en un nombre més alt de centres escolars. Tot i que la distribució de l'alumnat nouvingut continuava essent globalment poc equitativa i que els centres prèviament implicats a escolaritzar-lo continuaven assumint cada cop més protagonisme, la incidència creixent, encara que mínimament, del fet migratori en la resta de centres es va traduir en un decrement dels nivells de segregació escolar. En aquest sentit, la taula 7 mostra que l'índex de dissimilitud passa del 0,55 al 0,45 a primària, o del 0,47 al 0,37 a secundària.

Malgrat això, la taula 7 també mostra que aquesta disminució de la segregació escolar va anar acompanyada d'un augment de la concentració escolar de l'alumnat estranger en determinats centres. L'important pes que va assumir el fet migratori al sistema educatiu i els nivells considerables de concentració escolar que ja tenien determinats centres va comportar que molts es guetitzessin. És el període en el qual comencem a trobar nombrosos centres, per exemple, amb una proporció més elevada d'alumnat nouvingut que d'alumnat

### Quadre 1. Resum de l'evolució de la segregació escolar a Catalunya

| Període | Fluxos migratoris | Segregació | Concentració | Guetització |
|---|---|---|---|---|
| Final de la dècada dels 90 | Poca intensitat | Creixent, alta | Estancada, baixa | Poca intensitat |
| 2000-2004 | Creixement elevat | Decreixent | Creixent, mitjana | Extensió, creixement elevat |
| 2005 fins al moment actual | Atenuació | Estancada, alta | Creixent, alta | Consolidació |

*Font: elaboració pròpia.*

### Taula 7. Evolució de la segregació i de la concentració escolar a primària i secundària (2001-2006)

| Etapa | Dimensió | Índex | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Primària | Segregació | Dissimilitud | 0,55 | 0,51 | 0,47 | 0,45 | 0,46 | 0,46 |
| | Concentració | Aïllament | 0,10 | 0,12 | 0,16 | 0,21 | 0,24 | 0,26 |
| | | Aïllament (corregit) | 0,07 | 0,08 | 0,10 | 0,12 | 0,13 | 0,14 |
| Secundària | Segregació | Dissimilitud | 0,47 | 0,41 | 0,38 | 0,37 | 0,36 | 0,35 |
| | Concentració | Aïllament | 0,07 | 0,09 | 0,11 | 0,14 | 0,16 | 0,20 |
| | | Aïllament (corregit) | 0,04 | 0,05 | 0,05 | 0,07 | 0,07 | 0,08 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[18].

*Nota: ens referim al període que va de P3 fins a 6è de primària com a primària. I ens referim als anys acadèmics segons l'any natural en què finalitzen (el 2000/2001 com a 2001 i així successivament).*

autòcton, clarament per sobre del seu pes en el territori on s'ubica l'escola.

I finalment, en un tercer període, comprès des del curs 2004-2005 fins a l'actualitat, els fluxos immigratoris s'atenuen i la tendència creixent de l'alumnat nouvingut al sistema educatiu també. La taula 7 mostra que aquesta atenuació dels ritmes de creixement del fet migratori incideix també en l'evolució de la segregació escolar, que, tot i ser positiva en els anys anteriors, s'estanca (a l'alça a primària i a la baixa a secundària).

No obstant això, els nivells de concentració escolar de l'alumnat estranger es continuen incrementant (a un ritme superior que la disminució de l'índex de segregació escolar en el període precedent), i aquesta és una circumstància que ajuda a consolidar la guetització dels centres que començaven a tenir un impacte més gran del fet migratori. És un període en què ja trobem centres amb una proporció d'alumnat estranger superior al 75%.

L'evolució de la guetització s'observa clarament en les dades recollides a la taula 8, que exposa els deu centres de primària i de secundària a Catalunya amb una presència més elevada d'alumnat estranger (exclosa la ciutat de Barcelona). La major part d'aquests centres, que actualment tenen al voltant del 75% d'alumnat estranger, el curs 2000-2001 en tenien una proporció que girava només a l'entorn del 20% (5 alumnes estrangers per aula de mitjana). Aquest increment es va produir de manera ràpida, especialment concentrada entre els anys 2001 i 2004, quan els fluxos migratoris van ser més intensos i encara molts territoris estaven mancats de polítiques d'equitat en la distribució d'alumnat.

[18] Ídem.

També és important destacar que encara avui, i malgrat la seva notòria guetització, molts d'aquests centres continuen incrementant la presència d'alumnat estranger. Aquesta tendència creixent, encara que sigui més moderada, no ha fet altra cosa que consolidar el procés de guetització.

Finalment, la taula 9, que recull la llista de centres concertats catalans amb una presència més elevada d'alumnat estranger, ens permet il·lustrar dues qüestions fonamentals per comprendre el fenomen de la segregació escolar. En primer lloc, la comparativa amb la taula anterior demostra que els centres de titularitat privada han experimentat un impacte més baix de la guetització escolar i una variació més baixa del nombre d'alumnat estranger en els darrers anys. Mentre que l'any 2006 no hi havia cap centre concertat que tingués més del 50% d'alumnat estranger, els deu centres públics de primària amb un impacte més alt del fet migratori superaven el 65%.

**Els nivells de concentració de l'alumnat estranger es continuen incrementant**

I en segon lloc, però, també constata que hi ha centres concertats plenament implicats en l'escolarització de l'alumnat nouvingut. La presència d'alumnat estranger en alguns d'aquests centres és superior al pes del fet migratori en algun dels centres públics del mateix municipi.

Més endavant, reprenem aquestes reflexions al voltant de la titularitat de centre i el tipus de relació que manté amb el fenomen de la segregació.

## Taula 8. Centres de primària i secundària amb més presència d'alumnat estranger (exclosa Barcelona ciutat) 2001 i 2006

| Primària | Municipi | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | Hospitalet de Llobregat, l' | 26,0 | 42,8 | 52,7 | 70 | 74,4 | 85,1 |
| CEIP 2 | Salt | 46,3 | 55,8 | 69,5 | 71,7 | 75,9 | 79,9 |
| CEIP 3 | Vic | 20,2 | 55,2 | 63,6 | 68,5 | 77,1 | 79,3 |
| CEIP 4 | Vic | ... | ... | ... | ... | ... | 78,6 |
| CEIP 5 | Badalona | 11,5 | 15 | 17,7 | 51 | 64,2 | 78,3 |
| CEIP 6 | Girona | 22,1 | 20,7 | 54,3 | 60 | 68,6 | 69,7 |
| CEIP 7 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,3 | 12,6 | 5,3 | 63,7 | 70,9 | 69,6 |
| CEIP 8 | Reus | 9,3 | 49,1 | 55,2 | 62,1 | 66,1 | 69,5 |
| CEIP 9 | Santa Coloma de Gramenet | 21,8 | 31,3 | 40,2 | 54,0 | 59,8 | 68,7 |
| CEIP 10 | Salt | ... | ... | ... | ... | 12,5 | 67,7 |
| **Secundària** | **Municipi** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
| IES 1 | Salt | ... | ... | ... | ... | 69,0 | 75,3 |
| IES 2 | Hospitalet de Llobregat, l' | 14,5 | 28,2 | 39,5 | 53,0 | 52,9 | 68,3 |
| IES 3 | Hospitalet de Llobregat, l' | 16,8 | 24,4 | 30,1 | 45,3 | 56,6 | 59,3 |
| IES 4 | Hospitalet de Llobregat, l' | 18,4 | 28,8 | 42,0 | 53,0 | 42,2 | 55,6 |
| IES 5 | Hospitalet de Llobregat, l' | 12,0 | 14,6 | 19,9 | 33,1 | 29,7 | 50,3 |
| IES 6 | Terrassa | 10,9 | 15,5 | 28,1 | 37,7 | 41,0 | 50,0 |
| IES 7 | Badalona | 5,9 | 13,9 | 18,6 | 23,3 | 38,6 | 44,2 |
| IES 8 | Lleida | 9,3 | 11,7 | 15,7 | 30,7 | 33,8 | 43,8 |
| IES 9 | Santa Coloma de Gramenet | 8,6 | 9,8 | 9,7 | 18,3 | 35,6 | 43,6 |
| IES 10 | Tarragona | 6,7 | 14,6 | 20,9 | 28,7 | 34,7 | 43,0 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[19].

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars.*

## Taula 9. Llista de centres concertats de primària i secundària amb més presència d'alumnat estranger (exclosa Barcelona ciutat) 2001-2006

| Primària | Municipi | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| C. Concertat 1 | Vic | 26,3 | 33,7 | 40,5 | 42,6 | 48,5 | 47,1 |
| C. Concertat 2 | Badalona | 2,5 | 3,5 | 6,9 | 20 | 23,8 | 42,7 |
| C. Concertat 3 | Hospitalet de Llobregat, l' | 0 | 0 | 8,7 | 11,8 | 22,2 | 32,1 |
| C. Concertat 4 | Tarragona | 0 | 0 | 6 | 12,6 | 20,7 | 25,9 |
| C. Concertat 5 | Llagostera | 7,7 | 15,9 | 6,6 | 21,5 | 26,9 | 24,7 |
| C. Concertat 6 | Manlleu | 6 | 12,3 | 14,8 | 18,5 | 21,9 | 24,3 |
| C. Concertat 7 | Hospitalet de Llobregat, l' | 1,7 | 5,4 | 4,1 | 13,2 | 18,4 | 22,3 |
| C. Concertat 8 | Manlleu | 9,1 | 10,6 | 13,5 | 15 | 18,7 | 21,6 |
| C. Concertat 9 | Hospitalet de Llobregat, l' | 0,5 | 1,6 | 5 | 18 | 18,2 | 21,5 |
| C. Concertat 10 | Guissona | 5,8 | 9 | 15 | 12,8 | 14,4 | 19,6 |
| **Secundària** | **Municipi** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
| C. Concertat 1 | Badalona | ... | ... | ... | ... | 17,4 | 33,7 |
| C. Concertat 2 | Tàrrega | 14,5 | 28,2 | 39,5 | 53,0 | 16,1 | 27,8 |
| C. Concertat 3 | Manlleu | 16,8 | 24,4 | 30,1 | 45,3 | 18,9 | 23,7 |
| C. Concertat 4 | Olot | 18,4 | 28,8 | 42,0 | 53,0 | 15,2 | 21,9 |
| C. Concertat 5 | Mataró | 12,0 | 14,6 | 19,9 | 33,1 | 14,3 | 20,8 |
| C. Concertat 6 | Manresa | 10,9 | 15,5 | 28,1 | 37,7 | 13,7 | 20,1 |
| C. Concertat 7 | Olot | 5,9 | 13,9 | 18,6 | 23,3 | 19,1 | 19,9 |
| C. Concertat 8 | Tortosa | 9,3 | 11,7 | 15,7 | 30,7 | 15,0 | 19,9 |
| C. Concertat 9 | Terrassa | 8,6 | 9,8 | 9,7 | 18,3 | 16,0 | 19,6 |
| C. Concertat 10 | Hospitalet de Llobregat, l' | 6,7 | 14,6 | 20,9 | 28,7 | 20,0 | 19,4 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[20].

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars.*

[19] Ídem.

[20] Ídem.

## 3.3. LOCALITZACIÓ TERRITORIAL DELS FENÒMENS DE LA SEGREGACIÓ I LA CONCENTRACIÓ ESCOLARS

No cal dir que hi ha diferències territorials importants en la localització dels fenòmens de la segregació i la concentració escolars a Catalunya.

Pel que fa a la segregació escolar, la taula 10 exposa la llista dels vint municipis que tenen una xarxa escolar més segregada (segons l'índex de Hutchens, exclosa la ciutat de Barcelona). S'hi constata l'elevada segregació escolar existent en la major part dels municipis de les comarques del Barcelonès i del Baix Llobregat i als principals municipis del camp de Tarragona i de l'àrea del Vallès Occidental i Oriental, a més d'altres com Salt o Lleida. A banda d'aquests darrers, tant a primària com a secundària, destaquen també en negatiu municipis com ara Sant Feliu de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Sabadell, l'Hospitalet de Llobregat, Badalona i Cerdanyola del Vallès. Aquests són els municipis amb més desequilibris entre centres en l'escolarització de l'alumnat estranger.

Si es pren en consideració la concentració de l'alumnat estranger en determinats centres, tal com recull la taula 11, amb l'índex d'aïllament (corregit), hom s'adona que, en general, aquests també són els municipis amb una composició social dels centres més homogènia des del punt de vista de l'origen autòcton o immigrat de l'alumnat. En aquest cas, tant a primària com a secundària, destaquen en negatiu l'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Lleida i Salt.

Tant els índexs de segregació com els de concentració escolar ens mostren que aquests processos són especialment rellevants en municipis de la primera corona de l'àrea metropolitana de Barcelona. Com veurem en l'apartat següent, la segregació o la concentració escolars no tenen una relació directa amb la presència d'alumnat estranger al municipi. De fet, dels municipis amb més segregació només l'Hospitalet de Llobregat es troba entre els vint municipis amb més alumnat estranger. Ens trobem, doncs, davant de processos que tenen probablement més relació amb la distribució espacial en el territori de la població estrangera, amb les dinàmiques de cohesió o descohesió socials que puguin accentuar els processos de diferenciació social en l'accés a l'escolarització, i amb les mateixes polítiques educatives que es dissenyen per evitar la segregació i la concentració escolars. L'anàlisi local ens permetrà contrastar amb més detall aquestes qüestions.

**Taula 10. Llista dels vint municipis catalans amb més segregació escolar (Hutchens) a primària i a secundària (exclosa la ciutat de Barcelona) 2006**

| Primària | Total (Hutchens) | % alumnat estranger | Secundària | Total (Hutchens) | % alumnat estranger |
|---|---|---|---|---|---|
| Sant Feliu de Llobregat | 0,32 | 5,9 | Esplugues de Llobregat | 0,13 | 11,9 |
| Lleida | 0,30 | 10,7 | 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 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[21].

[21] Ídem.

**Taula 11. Llista dels deu municipis catalans amb més concentració a primària i a secundària (exclosa Barcelona ciutat) 2001-2006**

| Primària | % alumnat estranger | Aïllament (corregit) | | Aïllament | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Municipi** | **2006** | **2006** | **2001** | **2006** | **2001** |
| Valls | 8,8 | 0,27 | 0,12 | 0,36 | 0,13 |
| Lleida | 10,7 | 0,25 | 0,04 | 0,35 | 0,05 |
| Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,21 | 0,09 | 0,41 | 0,12 |
| Cornellà de Llobregat | 14,1 | 0,20 | 0,07 | 0,34 | 0,09 |
| Granollers | 13,6 | 0,19 | 0,05 | 0,33 | 0,07 |
| Salt | 47,1 | 0,18 | 0,25 | 0,65 | 0,38 |
| Badalona | 10,7 | 0,18 | 0,04 | 0,28 | 0,06 |
| Reus | 14,2 | 0,17 | 0,05 | 0,31 | 0,07 |
| Girona | 11,8 | 0,15 | 0,07 | 0,27 | 0,10 |
| Calella | 17,1 | 0,15 | 0,03 | 0,32 | 0,12 |
| **Secundària** | **% alumnat estranger** | **Aïllament (corregit)** | | **Aïllament** | |
| **Municipi** | **2006** | **2006** | **2001** | **2006** | **2001** |
| Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 0,16 | 0,06 | 0,37 | 0,1 |
| Esplugues de Llobregat | 11,9 | 0,11 | 0,01 | 0,23 | 0,03 |
| Badalona | 12,4 | 0,11 | 0,02 | 0,24 | 0,04 |
| Salt | 34,1 | 0,10 | 0,03 | 0,45 | 0,10 |
| Lleida | 10,2 | 0,10 | 0,03 | 0,20 | 0,04 |
| Calella | 16,1 | 0,09 | 0,01 | 0,25 | 0,04 |
| Sant Feliu de Llobregat | 7,2 | 0,09 | 0,02 | 0,16 | 0,04 |
| Gavà | 6,3 | 0,09 | 0,03 | 0,15 | 0,05 |
| Sabadell | 8,1 | 0,09 | 0,01 | 0,17 | 0,02 |
| Tarragona | 11,9 | 0,08 | 0,02 | 0,20 | 0,03 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[22].

## 3.4. CONDICIONANTS DE LA LOCALITZACIÓ DEL FENOMEN DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR

### IMPACTE DEL FET MIGRATORI, POLÍTIQUES EDUCATIVES I SEGREGACIÓ ESCOLAR

Hi ha certs discursos polítics que associen la segregació i la concentració escolars amb l'impacte del fet migratori a escala local. Des d'aquest punt de vista, es tendeix a creure que aquests fenòmens són més intensos i es localitzen d'una manera més prevalent als municipis amb una presència més elevada de població immigrada.

La realitat, però, és ben diversa. Les taules precedents (10 i 11) ja constaten les importants diferències existents entre els municipis més segregats pel que fa al percentatge d'alumnat estranger a les escoles. Cerdanyola del Vallès (amb una proporció aproximada del 6%), Lleida (10%), l'Hospitalet de Llobregat (20%) o Salt (40%) divergeixen clarament en el pes del fet migratori, però convergeixen en l'elevada segregació escolar.

La taula 12 ho exemplifica d'una altra manera quan exposa la llista de vint municipis amb una presència més elevada d'alumnat estranger a les escoles de primària i constata que només dos, Salt i l'Hospitalet de Llobregat, apareixen entre els municipis catalans amb un nivell de segregació i concentració escolars més alts. Totes aquestes són evidències que la segregació escolar no és més present als municipis que tenen més immigració.

> **Els municipis amb més immigració no són els que tenen més segregació escolar**

Malgrat les diferències importants entre municipis pel que fa a l'impacte del fet migratori, val a dir que la segregació escolar interna dels diferents municipis és globalment superior a la segregació escolar present entre municipis. Això s'observa clarament en la taula 13, que exposa el càlcul de l'índex de Hutchens per al conjunt de Catalunya, desglossat *entre* i *dins* de municipis. Concretament, si prenem Catalunya en conjunt, el 78,9% de la

[22] Ídem.

### Taula 12. Vint municipis amb el percentatge d'alumnat estranger a primària més elevat segons municipi (exclosa Barcelona ciutat) 2001-2006

| Municipi | Comarca | 2001 | 2006 | Entre els 20 municipis amb més segregació | Entre els 10 municipis amb més concentració |
|---|---|---|---|---|---|
| Salt | Gironès | 12,9 | 47,1 | Sí | Sí |
| Manlleu | Osona | 8,5 | 30,3 | No | No |
| Guissona | Segarra | 3,9 | 28,9 | No | No |
| Canovelles | Vallès Oriental | 0,7 | 28,6 | No | No |
| Roses | Alt Empordà | 9,7 | 26,7 | No | No |
| Calonge | Baix Empordà | 14,7 | 26,2 | No | No |
| Banyoles | Pla de l'Estany | 5,6 | 25,5 | No | No |
| Lloret de Mar | Selva | 7,3 | 25,2 | No | No |
| Arbúcies | Selva | 4,6 | 24,9 | No | No |
| Mont-roig del Camp | Baix Camp | 9,5 | 24,7 | No | No |
| Olot | Garrotxa | 2,5 | 24,6 | No | No |
| Torroella de Montgrí | Baix Empordà | 9,8 | 24,0 | No | No |
| Bisbal d'Empordà, la | Baix Empordà | 4,8 | 23,1 | No | No |
| Calafell | Baix Penedès | 3,1 | 23,0 | No | No |
| Castell-Platja d'Aro | Baix Empordà | 12,1 | 22,8 | No | No |
| Vic | Osona | 7,9 | 22,2 | No | No |
| Figueres | Alt Empordà | 5,7 | 21,8 | No | No |
| Cervera | Segarra | 4,8 | 20,5 | No | No |
| Hospitalet de Llobregat, l' | Barcelonès | 3,5 | 20,5 | Sí | Sí |
| Palafrugell | Baix Empordà | 5,7 | 20,5 | No | No |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[23].

### Taula 13. Evolució de la segregació escolar (Hutchens) a primària i secundària a Catalunya (2001-2006)

| Etapa | Hutchens | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Primària | Total | 0,3 | 0,25 | 0,21 | 0,19 | 0,19 | 0,19 |
| | Entre municipis | 0,08 | 0,06 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 |
| | Dins municipis | 0,22 | 0,2 | 0,17 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| | % dins municipis | 73,3 | 80,0 | 81,0 | 78,9 | 78,9 | 78,9 |
| Secundària | Total | 0,22 | 0,17 | 0,14 | 0,13 | 0,12 | 0,12 |
| | Entre municipis | 0,06 | 0,04 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| | Dins municipis | 0,16 | 0,13 | 0,11 | 0,1 | 0,09 | 0,1 |
| | % dins municipis | 72,7 | 76,5 | 78,6 | 76,9 | 75,0 | 83,3 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[24].

segregació escolar a primària s'explica per les desigualtats internes a escala local, i el 83,3% a secundària.

Aquestes diferències existents entre municipis posen de manifest dues qüestions fonamentals per combatre el fenomen.

La primera és que la segregació escolar és un fenomen evitable que no està subjecte exclusivament a factors sobrevinguts de caràcter estructural, com ara el fenomen migratori, aliens a qualsevol tipus de control de la política pública. De fet, al llarg d'aquest informe es demostra que un dels factors que expliquen la localització de la segregació escolar en determinats territoris té a veure amb les polítiques educatives dutes a terme per a la distribució de l'alumnat estranger. Els municipis que han desenvolupat polítiques decidides d'equitat educativa en la gestió del fet migratori pre-

[23] Ídem.

[24] Ídem.

senten, en general, nivells més baixos de segregació escolar. És coneguda, per exemple, la tasca realitzada des de fa anys en municipis com Vic o Olot: tot i aparèixer entre els vint municipis amb un impacte més elevat del fet migratori, no destaquen per la segregació dels centres escolars (vegeu la taula 12).

> **La guetització es pot evitar amb polítiques d'equitat educativa en la distribució dels nouvinguts**

I la segona, relacionada amb l'anterior, fa referència a la importància de comprendre què succeeix a escala local per explicar el mateix fenomen de la segregació. Els propers epígrafs aporten noves pistes sobre els factors que expliquen la incidència del fenomen, més en uns territoris que en d'altres.

## EL PROBLEMA DE LA SEGREGACIÓ RESIDENCIAL I DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR

A més de la implantació o no de polítiques de planificació educativa, un factor explicatiu clau, el més determinant segons la recerca sociològica, té a veure amb la segregació residencial que pateixen els municipis. En general, els municipis més segregats des del punt de vista educatiu també són els que tenen una segregació residencial més alta de la població. Les diferències en la composició social dels barris fan que les escoles ubicades en zones amb una presència més alta de població estrangera tendeixin a tenir una proporció d'alumnat estranger més alta, i que les escoles del mateix municipi ubicades en zones amb un impacte sensiblement inferior del fet migratori tendeixin a tenir-ne proporcions més baixes.

Ara bé, el problema real, tal com la recerca sociològica també s'ha ocupat de demostrar, és que la segregació escolar acaba sent superior a la segregació residencial o, el que és el mateix, que la segregació escolar només s'explica parcialment per la segregació residencial. Hi ha altres factors, com la mateixa absència de polítiques educatives decidides comentada anteriorment, que provoquen aquesta situació. Per tant, el problema no és pas que hi hagi centres amb una elevada presència d'alumnat estranger, sinó que aquesta presència sigui clarament superior al percentatge d'infants estrangers del seu territori d'influència.

La taula 14, que conté la llista dels centres catalans de primària i de secundària amb més presència d'alumnat estranger respecte a la mitjana del municipi, ens permet veure parcialment aquesta qüestió. Encara que no elimina l'efecte de la segregació residencial interna, es constata que hi ha centres amb un percentatge d'alumnat estranger clarament superior a la mitjana del seu municipi.

Precisament, la situació d'aquests centres contrasta amb la d'altres centres que tenen un impacte escàs del fet migratori. La taula 15 exposa la llista dels centres catalans amb una presència més baixa d'alumnat estranger respecte a la mitjana del municipi. Sorprèn, principalment, que l'Hospitalet de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet o Salt, que apareixen com a municipis amb els centres amb més presència d'alumnat estranger (respecte al pes d'aquest grup social al municipi), també tinguin els centres amb menys presència d'aquest alumnat. Aquesta és una constatació clara de la segregació interna.

> **La segregació urbana només explica parcialment la segregació escolar**

Per neutralitzar completament l'efecte de la segregació residencial és interessant comparar aquesta presència escolar en relació amb la seva zona educativa de referència. La taula 16 fa aquest exercici pel que fa a centres escolars de l'Hospitalet de Llobregat amb una presència més alta o més baixa d'alumnat estranger. Hi ha escoles que tenen un percentatge d'alumnat estranger més de 30 punts percentuals per sobre del pes demogràfic d'aquest grup social a la zona educativa de referència. En canvi, en sentit contrari, altres centres tenen una presència 25 punts percentuals per sota. Aquestes dades són prou indicadores de la important segregació escolar existent al municipi de l'Hospitalet de Llobregat.

## LA RELACIÓ DE LA TITULARITAT DE CENTRE AMB EL FENOMEN DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR

Aquestes darreres taules també posen de manifest la important diferència existent entre sectors de titularitat pel que fa a l'escolarització de l'alumnat estranger. La majoria d'escoles amb una presència més important de població estrangera són de titularitat pública, mentre que les que en tenen menys són majoritàriament de titularitat privada.

## Taula 14. Llista de centres de primària i secundària amb més presència d'alumnat estranger respecte a la mitjana del municipi (exclosa Barcelona ciutat) 2006

| Primària | Municipi | % estrangers municipi | % estrangers escola | Diferència |
|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | Badalona | 10,7 | 78,3 | 67,6 |
| CEIP 2 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 85,1 | 64,7 |
| CEIP 3 | Girona | 11,8 | 69,7 | 57,8 |
| CEIP 4 | Vic | 22,2 | 79,3 | 57,1 |
| CEIP 5 | Vic | 22,2 | 78,6 | 56,4 |
| CEIP 6 | Reus | 14,2 | 69,5 | 55,3 |
| CEIP 7 | Cornellà de Llobregat | 14,1 | 65,5 | 51,3 |
| CEIP 8 | Santa Coloma de Gramenet | 19,3 | 68,7 | 49,4 |
| CEIP 9 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 69,6 | 49,1 |
| CEIP 10 | Valls | 8,8 | 57,8 | 49,0 |
| **Secundària** | **Municipi** | **% estrangers municipi** | **% estrangers escola** | **Diferència** |
| IES 1 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 68,3 | 47,1 |
| IES 2 | Salt | 34,1 | 75,3 | 41,2 |
| IES 3 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 59,3 | 38,0 |
| IES 4 | Terrassa | 13,1 | 50,0 | 36,9 |
| IES 5 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 55,6 | 34,3 |
| IES 6 | Lleida | 10,2 | 43,8 | 33,6 |
| IES 7 | Badalona | 12,4 | 44,2 | 31,8 |
| IES 8 | Tarragona | 11,9 | 43,0 | 31,1 |
| IES 9 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 50,3 | 29,1 |
| IES 10 | Sabadell | 8,1 | 34,0 | 25,9 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[25].

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars.*

## Taula 15. Llista de centres de primària i secundària amb una presència més baixa d'estrangers respecte a la mitjana del municipi (exclosa Barcelona ciutat) 2006

| Primària | Municipi | % estrangers municipi | % estrangers escola | Diferència |
|---|---|---|---|---|
| C. Concertat 1 | Salt | 47,1 | 0,4 | –46,7 |
| C. Concertat 2 | Salt | 47,1 | 0,8 | –46,3 |
| C. Concertat 3 | Salt | 47,1 | 16,1 | –31,1 |
| C. Concertat 4 | Banyoles | 25,5 | 0,5 | –25,1 |
| C. Concertat 5 | Lloret de Mar | 25,2 | 2,3 | –22,9 |
| C. Concertat 6 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,0 | –20,5 |
| C. Concertat 7 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,2 | –20,2 |
| C. Concertat 8 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,5 | –20,0 |
| C. Concertat 9 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,5 | –20,0 |
| C. Concertat 10 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,5 | –20,0 |
| **Primària** | **Municipi** | **% estrangers municipi** | **% estrangers escola** | **Diferència** |
| C. Concertat 11 | Salt | 34,1 | 7,9 | –26,3 |
| C. Concertat 12 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 0,0 | –21,2 |
| C. Concertat 13 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 0,0 | –21,2 |
| C. Concertat 14 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 0,2 | –21,0 |
| C. Concertat 15 | Santa Coloma de Gramenet | 20,8 | 0,0 | –20,8 |
| C. Concertat 16 | Lloret de Mar | 24,6 | 4,9 | –19,7 |
| C. Concertat 17 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 1,8 | –19,5 |
| C. Concertat 18 | Santa Coloma de Gramenet | 20,8 | 1,8 | –19,0 |
| C. Concertat 19 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 2,5 | –18,7 |
| C. Concertat 20 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 2,5 | –18,7 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[26].

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars.*

[25] Ídem.

[26] Ídem.

## Taula 16. Llista de centres de primària amb més i menys presència d'estrangers a l'Hospitalet de Llobregat

| Centres amb més presència d'alumnat estranger | Titularitat | % estrangers zona | % estrangers escola | Diferència |
|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | Públic | 32,2 | 85,1 | 52,9 |
| CEIP 2 | Públic | 26,6 | 69,6 | 43,0 |
| CEIP 3 | Públic | 31,3 | 65,3 | 34,0 |
| CEIP 4 | Públic | 32,2 | 63,8 | 31,6 |
| CEIP 5 | Públic | 31,3 | 61,9 | 30,6 |
| CEIP 6 | Públic | 32,2 | 60,2 | 28,0 |
| CEIP 7 | Públic | 31,3 | 56,9 | 25,6 |
| CEIP 8 | Públic | 26,6 | 54,2 | 27,6 |
| CEIP 9 | Públic | 26,6 | 48,1 | 21,5 |
| CEIP 10 | Públic | 31,3 | 46,2 | 14,9 |
| CEIP 11 | Públic | 10,8 | 39,0 | 28,2 |
| C. Concertat 1 | Concertat | 32,2 | 32,1 | -0,1 |
| CEIP 12 | Públic | 31,3 | 31,7 | 0,4 |
| CEIP 13 | Públic | 11,6 | 31,4 | 19,8 |
| CEIP 14 | Públic | 14,9 | 28,9 | 14,0 |
| **Centres amb menys presència d'alumnat estranger** | **Titularitat** | **% estrangers zona** | **% estrangers escola** | **Diferència** |
| CEIP 15 | Públic | 11,6 | 5,4 | -6,2 |
| C. Concertat 2 | Concertat | 11,6 | 5,4 | -6,2 |
| C. Concertat 3 | Concertat | 11,6 | 4,6 | -7,0 |
| C. Concertat 4 | Concertat | 10,8 | 4,2 | -6,6 |
| C. Concertat 5 | Concertat | 14,9 | 4,1 | -10,8 |
| CEIP 16 | Públic | 11,6 | 2,9 | -8,7 |
| C. Concertat 6 | Concertat | 26,6 | 2,1 | -24,5 |
| C. Concertat 7 | Concertat | 14,9 | 1,4 | -13,5 |
| C. Concertat 8 | Concertat | 26,6 | 0,9 | -25,7 |
| C. Concertat 9 | Concertat | 11,6 | 0,8 | -10,8 |
| C. Concertat 10 | Concertat | 10,8 | 0,5 | -10,3 |
| C. Concertat 11 | Concertat | 10,8 | 0,4 | -10,4 |
| C. Concertat 12 | Concertat | 10,8 | 0,4 | -10,4 |
| C. Concertat 13 | Concertat | 10,8 | 0,2 | -10,6 |
| C. Concertat 14 | Concertat | 11,6 | 0,0 | -11,6 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació i padró d'habitants.*

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars.*

En aquesta línia, la taula 17 exposa, mitjançant un índex d'equitat (vegeu la nota metodològica a peu de pàgina), el desequilibri existent entre el sector públic i el privat en l'escolarització de l'alumnat estranger a primària per municipis més grans de 50.000 habitants i capitals de comarca. Segons aquest índex, els municipis amb una distribució menys equitativa entre sectors són Sant Feliu de Llobregat, Banyoles, Viladecans, Castelldefels, el Prat de Llobregat i Salt, amb desequilibris superiors als 15 punts. Val a dir que en l'extrem de més equitat hi trobem municipis amb una elevada presència d'alumnat estranger, com ara Figueres, Olot, Vic o la Bisbal d'Empordà. L'esforç en polítiques de redistribució de l'alumnat nouvingut en aquests darrers casos difereix força dels anteriors.

La taula 18, mitjançant l'índex de Hutchens, llista els vint municipis catalans amb més segregació en el conjunt de la xarxa escolar, i es constata que Sant Feliu de Llobregat o Salt expliquen l'elevada segregació fonamentalment per les diferències existents entre sectors de titularitat (en un 65,6% en el primer cas, i en un 80,0% en el segon).

Dit això, la taula 18 també demostra dues qüestions més, fonamentals per comprendre correctament el fenomen de la segregació escolar al nostre país.

La primera és que en molts municipis les desigualtats *entre* sectors són més petites que les desigualtats *dins* dels sectors. És a dir, hi ha més heteroge-

## Taula 17. Índex d'equitat en la distribució de l'alumnat estranger a primària per sectors de titularitat per municipis més grans de 50.000 habitants i capitals de comarca (2006)

| Municipi | % alumnat estranger (primària) | Índex d'equitat (primària) |
|---|---|---|
| Sant Feliu de Llobregat | 6,5 | 79,9 |
| Banyoles | 25,5 | 42,4 |
| Viladecans | 9,4 | 24,5 |
| Castelldefels | 19,3 | 22,7 |
| Prat de Llobregat, el | 9,5 | 17,1 |
| Salt | 44,8 | 15,1 |
| Sant Boi de Llobregat | 7,4 | 14,4 |
| Móra d'Ebre | 12,7 | 13,8 |
| Sabadell | 9,4 | 12,2 |
| Vendrell, el | 17,3 | 10,2 |
| Santa Coloma de Gramenet | 21,1 | 9,2 |
| Montblanc | 4,1 | 8,8 |
| Cornellà de Llobregat | 16,8 | 6,5 |
| Tortosa | 18,7 | 6,5 |
| Barcelona | 11,7 | 6,1 |
| Reus | 15,6 | 5,4 |
| Lleida | 10,9 | 5,3 |
| Vilafranca del Penedès | 12,6 | 5,3 |
| Valls | 10,1 | 5,2 |
| Amposta | 16,5 | 5,0 |
| Sant Cugat del Vallès | 6,6 | 4,8 |
| Puigcerdà | 20,2 | 4,8 |
| Santa Coloma de Farners | 16,6 | 4,7 |
| Hospitalet de Llobregat, l' | 23,1 | 4,6 |
| Terrassa | 13,3 | 4,6 |
| Vilanova i la Geltrú | 8,8 | 4,4 |
| Granollers | 14,0 | 4,3 |
| Mollet del Vallès | 10,2 | 4,3 |
| Badalona | 11,8 | 4,1 |
| Tarragona | 11,6 | 3,9 |
| Rubí | 15,5 | 3,8 |
| Solsona | 15,2 | 3,6 |
| Mollerussa | 18,6 | 3,6 |
| Manresa | 16,8 | 3,3 |
| Mataró | 16,0 | 3,1 |
| Ripoll | 9,6 | 2,8 |
| Girona | 11,9 | 2,8 |
| Igualada | 9,5 | 2,5 |
| Figueres | 21,9 | 2,3 |
| Olot | 25,0 | 2,2 |
| Balaguer | 17,4 | 1,6 |
| Vic | 21,6 | 1,5 |
| Borges Blanques, les | 9,7 | 1,2 |
| Bisbal d'Empordà, la | 23,1 | 1,2 |
| Berga | 18,0 | 1,2 |
| Seu d'Urgell, la | 20,2 | 0,9 |
| Tremp | 15,9 | 0,8 |
| Tàrrega | 17,0 | 0,8 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'informe* Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006, *publicat per la Fundació Jaume Bofill (Ferrer i Albaigés, 2008)*[27].

*Nota: l'Índex d'equitat correspon a: percentatge d'alumnat estranger (sector públic) / percentatge d'alumnat estranger (sector privat). Una distribució equitativa d'alumnat estranger per sectors de titularitat comporta un índex d'equitat igual a 1. Quan l'índex és superior a 1, com succeeix en el cas de Catalunya, indica un desequilibri de l'escolarització de l'alumnat estranger en benefici del sector públic. Com més s'allunya el valor de l'índex de l'1, menys equitativa és la distribució de l'alumnat.*

[27] Ídem.

## Taula 18. Llista dels vint municipis catalans amb més segregació escolar (Hutchens) a primària i a secundària (exclosa la ciutat de Barcelona) 2006

| Primària | Total (Hutchens) | Públic | Privat | Dins de sectors | Entre sectors | % alumnat centres concertats | % alumnat estranger |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sant Feliu de Llobregat | 0,32 | 0,12 | 0,33 | 0,12 | 0,21 | 49,1 | 5,9 |
| Lleida | 0,30 | 0,24 | 0,21 | 0,21 | 0,09 | 46,6 | 10,7 |
| Cerdanyola del Vallès | 0,29 | 0,15 | 0,47 | 0,14 | 0,15 | 32,2 | 5,1 |
| Sant Vicenç dels Horts | 0,29 | 0,15 | ... | 0,13 | 0,16 | 27,6 | 4,6 |
| Esplugues de Llobregat | 0,29 | 0,08 | 0,63 | 0,13 | 0,16 | 40,5 | 11,5 |
| Valls | 0,28 | 0,29 | 0,03 | 0,19 | 0,09 | 48,1 | 8,8 |
| Sabadell | 0,26 | 0,12 | 0,32 | 0,14 | 0,12 | 41,1 | 8,3 |
| Salt | 0,25 | 0,03 | 0,26 | 0,05 | 0,20 | 30,4 | 47,1 |
| Cornellà de Llobregat | 0,24 | 0,18 | 0,22 | 0,18 | 0,06 | 23,3 | 14,1 |
| Badalona | 0,23 | 0,15 | 0,21 | 0,16 | 0,07 | 51,0 | 10,7 |
| Gavà | 0,22 | 0,04 | 0,18 | 0,07 | 0,16 | 57,5 | 6,1 |
| Hospitalet de Llobregat, l' | 0,22 | 0,12 | 0,19 | 0,13 | 0,09 | 47,3 | 20,5 |
| Sant Boi de Llobregat | 0,22 | 0,09 | 0,20 | 0,09 | 0,12 | 41,2 | 6,3 |
| Vilanova i la Geltrú | 0,21 | 0,21 | 0,04 | 0,16 | 0,05 | 38,2 | 7,8 |
| Tarragona | 0,21 | 0,14 | 0,21 | 0,15 | 0,05 | 44,4 | 10,0 |
| Reus | 0,20 | 0,13 | 0,11 | 0,11 | 0,09 | 44,7 | 14,2 |
| Viladecans | 0,20 | 0,08 | 0,17 | 0,08 | 0,12 | 34,0 | 7,6 |
| Granollers | 0,20 | 0,16 | 0,08 | 0,12 | 0,07 | 46,8 | 13,6 |
| Sant Joan Despí | 0,18 | 0,13 | 0,00 | 0,11 | 0,07 | 27,2 | 8,3 |
| Molins de Rei | 0,18 | 0,11 | 0,08 | 0,10 | 0,08 | 32,2 | 3,8 |

| Secundària | Total (Hutchens) | Públic | Privat | Dins de sectors | Entre sectors | % alumnat centres concertats | % alumnat estranger |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Esplugues de Llobregat | 0,28 | 0,04 | 0,53 | 0,13 | 0,16 | 48,4 | 11,9 |
| Sant Feliu de Llobregat | 0,21 | 0,03 | 0,18 | 0,07 | 0,14 | 62,1 | 7,2 |
| Molins de Rei | 0,20 | 0,00 | ... | 0,00 | 0,20 | 34,3 | 5,3 |
| Gavà | 0,19 | 0,04 | 0,09 | 0,05 | 0,14 | 62,1 | 6,3 |
| Sabadell | 0,19 | 0,05 | 0,24 | 0,09 | 0,10 | 46,7 | 8,1 |
| Hospitalet de Llobregat, l' | 0,17 | 0,06 | 0,12 | 0,07 | 0,11 | 48,8 | 21,2 |
| Badalona | 0,17 | 0,07 | 0,20 | 0,11 | 0,06 | 52,7 | 12,4 |
| Cerdanyola del Vallès | 0,17 | 0,04 | 0,24 | 0,06 | 0,11 | 35,9 | 7,0 |
| Sant Sadurní d'Anoia | 0,15 | 0,00 | 0,38 | 0,11 | 0,04 | 43,1 | 7,2 |
| Castelldefels | 0,15 | 0,01 | 0,15 | 0,03 | 0,13 | 34,3 | 15,3 |
| Sant Cugat del Vallès | 0,15 | 0,02 | 0,18 | 0,08 | 0,07 | 56,5 | 6,8 |
| Viladecans | 0,15 | 0,00 | 0,27 | 0,04 | 0,11 | 36,4 | 8,1 |
| Lleida | 0,15 | 0,06 | 0,14 | 0,08 | 0,07 | 42,0 | 10,2 |
| Tarragona | 0,14 | 0,04 | 0,17 | 0,08 | 0,06 | 46,6 | 11,9 |
| Mollet del Vallès | 0,13 | 0,00 | 0,18 | 0,04 | 0,09 | 40,5 | 10,3 |
| Reus | 0,12 | 0,04 | 0,07 | 0,05 | 0,07 | 43,7 | 13,1 |
| Sant Adrià del Besòs | 0,11 | 0,17 | 0,01 | 0,09 | 0,02 | 61,0 | 4,7 |
| Sant Boi de Llobregat | 0,10 | 0,01 | 0,07 | 0,02 | 0,08 | 41,6 | 8,0 |
| Granollers | 0,10 | 0,06 | 0,07 | 0,06 | 0,03 | 50,8 | 8,8 |
| Mataró | 0,09 | 0,02 | 0,10 | 0,06 | 0,04 | 56,7 | 12,1 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[28].

[28] Ídem.

neïtat interescolar dins de cada sector que entre sectors. Si bé hi ha municipis com Sant Feliu de Llobregat o Salt que, com vèiem, tenen diferències importants entre sectors, també trobem municipis com Lleida, Valls, Badalona, Vilanova i la Geltrú o Tarragona que expliquen l'elevada segregació per les diferències existents principalment dins dels sectors. En aquests casos, menys del 30% de la segregació que presenten respon a les desigualtats entre sectors.

Això demostra que, malgrat les diferències estructurals entre sectors, hi ha municipis amb xarxes escolars amb escoles concertades perfectament equiparables en la seva composició social a moltes escoles públiques que estan plenament implicades en l'escolarització de l'alumnat estranger.

Precisament, la segona de les consideracions fa referència a les desigualtats internes dins dels sectors. En general, dins dels sectors, hi ha més desigualtats en el privat que en el públic: les escoles públiques acostumen a tenir més homogeneïtat interescolar pel que fa a l'escolarització de l'alumnat estranger que les escoles concertades, que presenten situacions més heterogènies. Això succeeix en municipis com ara Sant Feliu de Llobregat, Salt, Esplugues de Llobregat o Sant Boi de Llobregat, per exemple. En aquests casos, l'escolarització de l'alumnat estranger és assumida per la majoria d'escoles públiques presents i només per algunes escoles concertades.

En altres municipis, però, les desigualtats més importants es localitzen al sector públic. Valls, Lleida o Vilanova i la Geltrú en serien exponents. És important, doncs, destacar també que no totes les escoles públiques estan igualment implicades en l'escolarització de l'alumnat estranger; també hi ha territoris amb una heterogeneïtat interescolar important dins el sector públic. Com veurem més endavant, o ja hem pogut comprovar anteriorment en el cas de l'Hospitalet, aquestes diferències entre escoles públiques no s'expliquen per una qüestió de segregació urbana exclusivament.

Finalment, els gràfics 3 i 4 ens mostren la relació bivariant entre el pes de l'escola concertada en cada municipi en ensenyament primari i secundari, respectivament, i l'índex de segregació escolar. Els gràfics permeten constatar, en primer lloc, que la relació entre sectors de titularitat i segregació és força semblant a primària i a secundària. En efecte, la ubicació dels municipis en els diferents quadrants és molt semblant en ambdós gràfics.

En segon lloc, permet visualitzar que, en línies generals, segregació i percentatge de matrícula al sector concertat mantenen una relació positiva, sense que aquesta sigui una pauta determinant (hi ha més municipis en el segon i tercer quadrants, és a dir, municipis en els quals es combina una elevada presència de concertada amb una elevada segregació i municipis amb baixa presència de concertada i baixa segregació). Sobre aquest aspecte, cal assenyalar que la relació de causalitat possiblement es produeixi en ambdós sentits: és a dir, la presència d'escola concertada genera espais de diferenciació social que accentuen la segregació i els mateixos processos de segregació estimulen la demanda d'ensenyament concertat com a estratègia de fugida.

**Vic i Olot són dos exemples de bones pràctiques educatives en la lluita contra la segregació escolar**

I en tercer lloc, i el més important, els gràfics permeten observar que hi ha municipis amb presència elevada d'alumnat escolaritzat al sector concertat, però que mantenen nivells baixos de segregació escolar. Són casos en què es poden reconèixer polítiques educatives locals actives en la lluita contra la segregació i en què els efectes són visiblement positius. Vic i Olot són dos exemples coneguts d'aquestes bones pràctiques. En ambdós municipis l'ajuntament va ser especialment actiu a cercar vies d'implicació dels centres concertats en el procés d'escolarització de l'alumnat d'origen immigrat. Per contra, en molts municipis de la primera i la segona corona metropolitana de Barcelona trobem una elevada segregació escolar amb presència desigual d'alumnat matriculat al sector concertat. Són municipis on hi ha un ampli marge de millora per aconseguir una distribució més equitativa de l'alumnat immigrat.

## 3.5. EL FENOMEN DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR A LA CIUTAT DE BARCELONA

Finalment, en aquest darrer apartat, volem aturar-nos a analitzar breument el fenomen de la segregació escolar a la ciutat de Barcelona. Per la seva dimensió i segregació espacial pronunciada i per l'administració específica dels processos d'escolarització per mitjà del Consorci d'Educació, entre el Departament d'Educació i l'Ajuntament de Barce-

## Gràfic 3. Segregació segons percentatge de concertada a primària. 2006 (n=50)

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[29].

## Gràfic 4. Segregació segons percentatge de concertada a secundària. 2006 (n=50)

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[30].

[29] Ídem.

[30] Ídem.

lona, són processos que mereixen una atenció específica.

La taula 19 ens mostra, en primer lloc, que l'evolució dels processos de segregació i concentració escolars a la ciutat entre 2001 i 2006 ha seguit unes pautes semblants al que ha succeït en la resta de municipis catalans. Així mateix, la segregació escolar és superior dins dels districtes que entre els districtes, i superior dins de les xarxes de titularitat que entre les xarxes.

L'anàlisi per districtes de la ciutat, però, permet evidenciar que hi ha diferències importants entre territoris, tant pel que fa a processos de segregació com de concentració escolar (vegeu la taula 20).

D'una banda, s'observen diferències pel que fa a la presència desigual d'alumnat estranger a la ciutat. Darrere l'elevada presència d'alumnat estranger a Ciutat Vella se situen els districtes de Sants-Montjuic i Nou Barris. En l'altre extrem, els districtes de les Corts o Sarrià-Sant Gervasi tenen una presència escassa d'alumnat estranger. A més, les diferències d'escolarització al sector concertat també són molt pronunciades entre districtes, per bé que en tots se supera el 40% d'escolarització en aquesta xarxa. Sarrià-Sant Gervasi, l'Eixample i les

## Taula 19. Diferents mesures de segregació i concentració a primària i secundària a Barcelona (2001-2006)

| Primària | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| % alumnat estranger | 2,97 | 4,93 | 7,11 | 9,24 | 10,18 | 10,59 |
| Hutchens | 0,41 | 0,38 | 0,33 | 0,31 | 0,3 | 0,3 |
| Aïllament (corr.) | 0,15 | 0,21 | 0,21 | 0,22 | 0,22 | 0,23 |
| (H) Entre districtes | 0,07 | 0,08 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| (H) Dins districtes | 0,34 | 0,3 | 0,27 | 0,24 | 0,24 | 0,23 |
| (H) Entre xarxes | 0,08 | 0,11 | 0,1 | 0,12 | 0,11 | 0,11 |
| (H) Dins xarxes | 0,32 | 0,28 | 0,23 | 0,19 | 0,18 | 0,18 |
| **Secundària** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
| % alumnat estranger | 3,73 | 5,34 | 7,46 | 9,6 | 10,48 | 12,25 |
| Hutchens | 0,34 | 0,3 | 0,27 | 0,27 | 0,25 | 0,26 |
| Aïllament (corr.) | 0,15 | 0,15 | 0,17 | 0,2 | 0,19 | 0,21 |
| (H) Entre districtes | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,06 | 0,06 |
| (H) Dins districtes | 0,25 | 0,22 | 0,2 | 0,2 | 0,19 | 0,2 |
| (H) Entre xarxes | 0,1 | 0,1 | 0,11 | 0,11 | 0,1 | 0,11 |
| (H) Dins xarxes | 0,23 | 0,19 | 0,16 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[31].

## Taula 20. Segregació i concentració a primària i secundària segons districtes de Barcelona (2006)

| | Primària | | | | Secundària | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Districte | % alumnat estranger | % concertada | Hutchens | Aïllament (corr.) | % alumnat estranger | % concertada | Hutchens | Aïllament (corr.) |
| Ciutat Vella | 36,20 | 42,87 | 0,23 | 0,21 | 39,11 | 53,32 | 0,24 | 0,22 |
| Eixample | 9,28 | 71,25 | 0,21 | 0,14 | 11,03 | 77,99 | 0,23 | 0,16 |
| Sants-Montjuïc | 17,62 | 44,73 | 0,26 | 0,24 | 20,60 | 45,54 | 0,20 | 0,18 |
| Les Corts | 4,62 | 66,30 | 0,32 | 0,17 | 4,37 | 78,50 | 0,28 | 0,10 |
| Sarrià-Sant Gervasi | 2,46 | 86,88 | 0,33 | 0,10 | 4,00 | 83,87 | 0,30 | 0,17 |
| Gràcia | 8,16 | 52,99 | 0,27 | 0,18 | 6,38 | 69,16 | 0,19 | 0,08 |
| Horta-Guinardó | 9,84 | 56,30 | 0,23 | 0,18 | 11,61 | 59,10 | 0,15 | 0,12 |
| Nou Barris | 16,08 | 45,80 | 0,20 | 0,15 | 18,53 | 45,79 | 0,17 | 0,14 |
| Sant Andreu | 9,93 | 50,60 | 0,25 | 0,21 | 9,78 | 63,36 | 0,16 | 0,11 |
| Sant Martí | 10,84 | 40,76 | 0,25 | 0,15 | 14,37 | 43,68 | 0,20 | 0,14 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[32].

[31] Ídem.

[32] Ídem.

Corts són els districtes amb més escolarització en la xarxa concertada.

D'altra banda, i en aquest context, crida l'atenció que siguin precisament els districtes amb un nivell més baix d'alumnat estranger els que presenten índexs de segregació més elevats, tant a primària com a secundària. Així doncs, el que hem pogut observar des d'un punt de vista evolutiu (anys amb baixa presència d'alumnat estranger presenten nivells de segregació més elevats que anys amb una proporció més alta d'aquest tipus d'alumnat) és, doncs, també observable des d'un punt de vista territorial.

Pel que fa a la concentració escolar, en canvi, aquesta és més elevada a Ciutat Vella o Sants-Montjuïc, territoris amb més presència de població immigrada i on es fa més evident la presència d'*escoles gueto*.

Tot i que les diferències dins de cada sector siguin superiors, l'elevada segregació escolar també es constata en la taula 21, en què s'observa la distribució especialment desigual d'escolarització d'alumnat estranger entre les xarxes als diferents districtes de Barcelona. Els percentatges, calculats sobre el total d'alumnat escolaritzat en cada districte per a cadascuna de les xarxes, fan evident l'extrema desigualtat en la presència d'aquest alumnat en cada xarxa d'escolarització. Com es pot observar, les diferències són molt acusades en tots els districtes de la ciutat, amb presències d'alumnat estranger a la xarxa pública que arriben a superar tretze vegades les de la xarxa concertada (cas del districte de les Corts).

Les dades revisades fan menys sorprenents les llistes de centres de primària i de secundària de la ciutat amb més presència d'alumnat estranger (vegeu la taula 22). Els centres amb escolarització més elevada d'alumnat estranger se situen als districtes de Ciutat Vella, amb percentatges elevats tant en centres de primària com de secundària, i a Sants-Montjuïc (en ensenyament primari). Les dificultats per dur a terme la tasca educativa en centres amb una presència d'alumnat estranger que supera el 75% de l'alumnat total són fàcilment imaginables. El mateix es pot dir dels tres IES de Ciutat Vella que encapçalen la llista dels centres de secundària. Són dificultats que tot sovint són afrontades amb professionalitat per equips de professorat amb elevada implicació pedagògica, però que pesen inevitablement sobre les oportunitats educatives dels infants i els joves escolaritzats en aquests centres.

## Taula 21. Percentatge d'alumnat estranger a primària i secundària segons xarxa i districte de Barcelona (2006)

| | Primària | | Secundària | |
|---|---|---|---|---|
| **Districte** | **Pública** | **Concertada** | **Pública** | **Concertada** |
| Ciutat Vella | 54,29 | 12,08 | 65,87 | 15,69 |
| Eixample | 17,43 | 5,99 | 25,33 | 7,00 |
| Sants-Montjuïc | 27,78 | 5,08 | 33,44 | 5,26 |
| Les Corts | 11,91 | 0,91 | 12,21 | 2,22 |
| Sarrià-Sant Gervasi | 9,20 | 1,45 | 15,57 | 1,77 |
| Gràcia | 15,31 | 1,82 | 14,88 | 2,59 |
| Horta-Guinardó | 18,14 | 3,39 | 20,92 | 5,16 |
| Nou Barris | 25,11 | 5,39 | 27,12 | 8,37 |
| Sant Andreu | 17,92 | 2,13 | 21,18 | 3,19 |
| Sant Martí | 16,97 | 1,93 | 22,93 | 3,34 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[33].

[33] Ídem.

## Taula 22. Llista de centres de primària i secundària a Barcelona amb més presència d'alumnat estranger (2006)

| Escola | Districte | % | Escola | Districte | % |
|---|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | Ciutat Vella | 80,1 | IES 1 | Ciutat Vella | 84,5 |
| CEIP 2 | Sant Andreu | 79,7 | IES 2 | Ciutat Vella | 74,6 |
| CEIP 3 | Sants-Montjuïc | 76,5 | IES 3 | Ciutat Vella | 74,3 |
| CEIP 4 | Ciutat Vella | 73,0 | IES 4 | Sants-Montjuïc | 66,1 |
| CEIP 5 | Sants-Montjuïc | 71,4 | IES 5 | Nou Barris | 62,8 |
| CEIP 6 | Ciutat Vella | 69,3 | IES 6 | Sarrià-Sant Gervasi | 56,2 |
| CEIP 7 | Horta-Guinardó | 68,0 | C. Concertat 1 | Ciutat Vella | 54,9 |
| CEIP 8 | Sants-Montjuïc | 65,6 | IES 7 | Nou Barris | 54,0 |
| CEIP 9 | Sant Martí | 61,6 | IES 8 | Sant Martí | 51,0 |
| CEIP 10 | Nou Barris | 59,0 | C. Concertat 2 | Eixample | 49,6 |

*Font: elaboració a partir de dades de l'estadística de matriculació del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[34].

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars.*

# 4. MARC NORMATIU I POLÍTIQUES PER COMBATRE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR

## 4.1. ANÀLISI DE LA NORMATIVA PER COMBATRE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR

En el marc normatiu vigent a Catalunya, el fenomen de la segregació escolar és abordat de manera específica per la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, (LOE) i el Decret 75/2007, que regula l'admissió als centres docents sostinguts amb fons públics.

Des de la perspectiva dels principis orientadors que inspiren aquesta legislació, val a dir que el marc normatiu vigent ofereix unes bases adequades per combatre la segregació escolar. D'acord amb aquest marc normatiu, és clarament establert que l'equitat i la cohesió social són principis bàsics que han d'orientar les polítiques i les actuacions dels poders públics en matèria educativa. Altra cosa és que la traducció d'aquests principis en mesures normatives específiques ofereixi solucions prou efectives.

En aquest sentit, la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, estableix que el sistema educatiu s'inspira, entre d'altres, en el principi d'equitat, en el sentit que ha de garantir la igualtat d'oportunitats, la inclusió educativa i la no-discriminació, i ha d'actuar com a element compensador de les desigualtats personals, culturals, econòmiques i socials.

D'acord amb això, la LOE dedica el títol II a l'equitat en l'educació i, dins aquest apartat, regula l'atenció de l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu i hi inclou l'alumnat que requereix una atenció educativa diferent de l'ordinària perquè s'ha incorporat tard al sistema educatiu o per condicions personals o d'història escolar.

La LOE estableix l'obligació de l'Administració educativa de prestar suport específic a aquests alumnes per mitjà de la dotació de recursos i de l'establiment de programes específics per facilitar-ne la integració.

El títol referent a l'equitat en l'educació recull també l'admissió de l'alumnat. Precisament, és significativa la ubicació dels processos d'admissió als centres en aquest apartat per la seva importància com a instrument per fer efectiva l'equitat.

Així, destaca el fet que s'estableix l'obligació que l'Administració educativa, en regular els processos d'admissió, tingui en compte, juntament amb el principi d'igualtat i l'elecció de centre, una "adequada i equilibrada distribució entre els centres escolars dels alumnes amb necessitat específica de suport educatiu". Aquesta disposició té la consideració de llei orgànica i s'ha de tenir en compte necessàriament, en el cas de Catalunya, al moment de regular l'admissió de l'alumnat.

Més endavant, la LOE dedica un article específic a l'equilibri en l'admissió d'alumnes, que es relaciona amb l'assegurament de la qualitat educativa per a tothom, la cohesió social i la igualtat d'oportunitats. Aquest article no té la consideració de normativa bàsica ni de llei orgànica i, per tant, no és aplicable directament a Catalunya. Entre les mesures proposades, hi destaca la possibilitat d'establir la proporció d'alumnes amb necessitat específica de suport educatiu que han de ser escolaritzats en cadascun dels centres públics i concertats. Aquesta mesura, però, no ha estat incorporada per cap dels decrets que han regulat l'admissió d'alumnat als centres a Catalunya, i com que no és directament aplicable, no s'aplica.

En regular la programació de centres, la LOE també es refereix a l'escolarització equilibrada de l'alumnat amb necessitat de suport educatiu, i estableix que aquest és un dels factors que ha de tenir en compte l'Administració educativa a l'hora de programar l'oferta d'ensenyaments gratuïts com una garantia de la qualitat de l'educació. Aquest article té la consideració de llei orgànica i, per tant, és també aplicable a Catalunya.

Com es pot veure, doncs, des del punt de vista de la regulació de l'admissió d'alumnat i la programació de l'oferta educativa, cal reconèixer que la LOE ofereix àmplies possibilitats per definir polítiques que combatin la segregació escolar.

En l'àmbit normatiu propi de Catalunya, el fenomen de la segregació escolar es tracta en la normativa que regula l'accés als centres docents, actualment el Decret 75/2007, de 30 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, i en les resolucions que anualment publica el Departament d'Educació per regular el funcionament i l'organització dels centres docents.

**El marc normatiu vigent ofereix bases adequades per combatre la segregació escolar**

El Decret 75/2007, publicat al final de març de 2007, just abans de l'inici del procés de preinscripció i matrícula per al curs 2007-2008, n'adapta el contingut a les disposicions de la LOE i del nou Estatut. Pel que fa als principis generals, aquest decret també resulta propici per combatre la segregació escolar per l'èmfasi que posa en l'equitat.

Malgrat aquest èmfasi en els principis generals, també cal reconèixer que el decret esmentat resulta poc ambiciós pel que fa a les mesures normatives específiques proposades. És cert que hi ha alguns canvis normatius destacables respecte als decrets d'admissió anteriors, com la consideració de zones iguals per a centres públics i concertats, però aquests són canvis ja recollits i proposats per la LOE. Destaca, precisament, que el Decret d'admissió vigent no incorpori canvis significatius pel que fa a la lluita contra la segregació escolar respecte al que ja establia el contingut de l'anterior Decret 252/2004 i a les modificacions, directament aplicables, que estableix la Llei orgànica d'educació 2/2006. Com ja hem comentat, una mesura interessant com l'establiment de proporcions d'alumnes amb necessitats educatives específiques per centre, per exemple, no directament aplicable a Catalunya segons la LOE, no s'incorpora al Decret vigent.

En aquest sentit, i respecte a les normatives aprovades en anys precedents (Decret 252/2004 i LOE), l'aplicació del Decret 75/2007 no ha representat un avenç gaire significatiu pel que fa específicament a la lluita contra la segregació escolar: no estableix noves mesures que vagin més enllà de la promoció de la distribució equitativa de l'alumnat i no exhaureix totes les possibilitats que ofereix el marc legal vigent a l'hora de buscar fórmules normatives per garantir l'assoliment de l'equitat real.

Com a mesures específiques per afavorir la integració i la distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, convé destacar-ne fonamentalment quatre.

La primera fa referència a la reserva de dos llocs escolars per grup, mesura ja establerta en les successives normatives d'ençà el final de la dècada dels noranta. Aquesta reserva es manté fins al final del període de preinscripció, i el nombre de dos llocs reservats per grup pot ser modificat en una àrea d'escolarització quan no sigui suficient per donar una resposta educativa adequada a les necessitats de l'alumnat amb necessitats educatives específiques.

Una segona mesura específica és l'increment del nombre d'alumnes per grup fins a un 10% per atendre les necessitats immediates d'escolarització d'alumnat de nova incorporació al sistema educatiu. En positiu, val a dir que aquesta mesura, amb el nou decret, queda més restringida encara per a l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques. Així mateix, i també per atendre les necessitats d'escolarització que es puguin presentar a l'inici o al llarg del curs, es preveu que de manera excepcional el Departament d'Educació pugui reduir el nombre de llocs escolars per grup fins a un màxim d'un 10%.

**El Decret 75/2007 no exhaureix totes les possibilitats legals per garantir l'equitat**

Un tercer dels instruments que pot tenir incidència per prevenir la segregació escolar és la delimitació de les àrees territorials dels centres. Sobre aquesta qüestió, convé esmentar el canvi significatiu establert per la LOE de considerar la mateixa zonificació per a centres públics i concertats. Amb tot, la regulació que conté el Decret no fixa cap criteri en la delimitació de les àrees amb l'objectiu de combatre la segregació i deixa un ampli marge al Departament d'Educació, que les delimita a proposta dels ajuntaments, havent escoltat els centres i els òrgans de participació institucional afectats.

I finalment, en quart lloc, el Decret 75/2007 atribueix també funcions específiques a les oficines

municipals d'escolarització (OME) i a les comissions d'escolarització. Un dels seus objectius és procurar una distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives específiques que en permeti la integració, faciliti la cohesió social i afavoreixi una qualitat educativa adequada per a tota la població escolar.

Sobre la regulació de les oficines municipals d'escolarització, precisament, val a dir que el Decret d'admissió vigent ha eliminat la referència a la baremació de les sol·licituds per part d'aquestes oficines que establia l'anterior Decret 252/2004, d'1 d'abril, per a les sol·licituds que hi fossin presentades, així com l'assignació de lloc escolar a les sol·licituds presentades fora de termini, que també s'atribuïa a les OME. L'aplicació dels articles del Decret 252/2004, que contenia aquestes disposicions, va ser suspesa per una resolució judicial del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya recaiguda dins un procediment judicial instat contra aquest decret, que a hores d'ara no ha estat resolt. Aquesta limitació de les funcions assignades a les OME també limita les seves possibilitats de fer efectiva la distribució equitativa de l'alumnat.

En definitiva, amb aquesta revisió sintètica de la normativa, hem volgut evidenciar que la necessitat de promoure la distribució equitativa de l'alumnat amb necessitats educatives específiques entre centres hi és clarament present, però que aquest objectiu es desenvolupa per mitjà d'una bateria relativament limitada d'instruments normatius. La reserva de places, l'ampliació i la reducció de ràtios, i les comissions i les oficines d'escolarització, establerts pel Decret 75/2007, d'admissió d'alumnat, en són els principals.

Aquestes consideracions són especialment pertinents si tenim en compte que, a la pràctica, i com destaquem en apartats precedents i successius, aquestes mesures s'han mostrat positives per a la promoció de l'equitat, però no han estat suficients per eradicar el fenomen. La consideració especial que té la distribució equitativa de l'alumnat en la normativa i el fet que les mesures normatives vigents actualment no hagin estat prou efectives per garantir l'equitat real són alguns dels factors que evidencien la conveniència d'avançar més en aquest terreny. La futura llei d'educació de Catalunya, actualment en preparació, i la normativa que la desplegui representen una bona oportunitat per concretar mesures que permetin fer efectiu l'objectiu de l'equitat.

Finalment, convé fer referència al Pacte nacional per a l'educació, signat l'any 2006, que va comptar amb el consens de bona part dels agents educatius del nostre país. Encara que no formi part del marc normatiu que regula el sistema educatiu, representa una referència molt significativa per a la formulació de polítiques educatives per part de l'Administració, i també hauria de ser una referència molt clara per a la nova llei d'educació de Catalunya, prevista per a l'any 2008.

**La reserva de places, l'ampliació i la reducció de ràtios, i les comissions d'escolarització són alguns dels instruments normatius concrets per combatre la segregació escolar**

Específicament, el Pacte nacional per a l'educació estableix com a prioritats superar el desequilibri en la presència d'alumnes immigrants a l'escola. En aquest sentit, el Pacte parteix de la consideració de l'educació com un bé públic que cal assegurar a tothom en condicions d'equitat, igualtat i justícia social, i constata l'arribada en un curt període de temps d'alumnat procedent de la immigració i l'existència de diversos indicadors que mostren "l'existència de diferents elements que poden posar en perill la cohesió social i provocar una creixent dualització del sistema educatiu".

D'acord amb això, en l'apartat d'acords relatius al servei públic educatiu, s'hi inclou la gratuïtat de tots els centres privats que presten el servei públic educatiu en un màxim de sis cursos i la coresponsabilitat en l'escolarització d'alumnat amb necessitats educatives específiques.

Pel que fa a la gratuïtat, es preveu la possibilitat que durant el període transitori de sis cursos, a partir del curs 2006-2007, el Departament d'Educació formalitzi contractes-programa amb els titulars dels centres privats concertats per concretar els compromisos recíprocs i per singularitzar la dotació de recursos de cada centre d'acord amb les necessitats de l'alumnat.

Quant a l'escolarització d'alumnat amb necessitats educatives específiques, s'estableix que tots els centres sostinguts amb fons públics han d'assumir el grau de coresponsabilitat alíquota en l'escolarització.

Cal assenyalar que per acollir-se als contractes-programa s'estableix com a preferència els centres que escolaritzen un nombre més alt d'alumnat amb necessitats educatives específiques, els que se situen en zones o entorns socioeconòmicament desfavorits, o els que formen part d'un pla d'entorn promogut pel Departament d'Educació.

> **Els contractes-programa amb centres concertats són eines per combatre la segregació escolar**

Amb la formalització del contracte-programa, l'Administració assumeix el compromís d'aportar al centre les quantitats necessàries per ocupar-se de la gratuïtat de les activitats complementàries de tot l'alumnat i d'incrementar un 30% el mòdul de despesa de funcionament corresponent al concert, aportar els recursos que tinguin relació amb el tipus de població escolar que atenen els centres (aules d'acollida, suport a l'educació especial, etc.).

El centre, al seu torn, amb la formalització del contracte-programa, es compromet a no cobrar cap quantitat ni sol·licitar cap aportació a les famílies pels conceptes establerts en el contracte-programa i incrementar el nombre d'alumnes amb necessitats educatives específiques perquè en cada centre la proporció sigui anàloga a la dels altres centres de la zona.

Totes aquestes mesures polítiques són absolutament transcendents per combatre la segregació escolar. L'homologació de les característiques dels centres, la implicació de tota la xarxa escolar en l'escolarització de l'alumnat nouvingut o la consolidació del servei públic educatiu representen línies estratègiques d'actuació clau. Tal com hem comentat, cal tenir en compte que el Pacte nacional per a l'educació també orienta els poders públics envers la promoció de l'equitat educativa i dóna un marge ampli a l'Administració educativa a l'hora de definir polítiques per combatre la segregació escolar.

El nou Avantprojecte de la llei d'educació de Catalunya, presentat recentment, introdueix algunes millores normatives que poden ajudar a combatre la segregació escolar. Amb tot, es tracta d'un text que es pot considerar encara limitat des del punt de vista de les seves possibilitats. Malgrat que no sigui encara un marc normatiu vigent, al final d'aquest informe introduïm una valoració dels aspectes més destacats de l'Avantprojecte des del punt de vista de la segregació escolar.

## 4.2. POLÍTIQUES EDUCATIVES DESENVOLUPADES PEL DEPARTAMENT D'EDUCACIÓ

En els darrers anys, el Departament d'Educació ha engegat diverses polítiques que tenen per objectiu, entre d'altres, combatre la segregació escolar del sistema educatiu del nostre país. És inqüestionable l'esforç realitzat en els darrers anys per l'Administració educativa, per exemple, en la promoció de polítiques d'acollida del fet migratori (principalment amb la creació de les aules d'acollida). En data 29 de novembre de 2007, i amb motiu d'una queixa relacionada amb aquesta qüestió (Q 02722/07), el Departament d'Educació va adreçar al Síndic de Greuges un informe que detalla les polítiques principals que l'Administració està desenvolupant.

Les polítiques es concreten en[35]:

### A. MESURES ESTABLERTES EN EL DECRET 75/2007, D'ADMISSIÓ DE L'ALUMNAT ALS CENTRES EN ELS ENSENYAMENTS SUFRAGATS AMB FONS PÚBLICS

Les reserves de places, les ampliacions i les reduccions de ràtio, la delimitació de les àrees de proximitat, les oficines municipals d'escolarització i les comissions d'escolarització són instruments de política educativa que recull la normativa. Pel que fa a aquests instruments, l'apartat anterior ja revisa a bastament el contingut del Decret d'admissió.

### B. OFICINES MUNICIPALS D'ESCOLARITZACIÓ

El paper que tenen aquestes oficines també ha estat exposat en l'apartat anterior. Simplement, en aquest punt, convé posar de manifest que el novembre de 2007 ja hi havia 61 OME en funcionament distribuïdes en els diferents serveis territorials de Catalunya.

[35] En aquest apartat, es reprodueixen literalment fragments del contingut de l'addenda que va enviar el Departament d'Educació al Síndic de Greuges amb data 29 de novembre de 2007 (Q 02722/07).

## C. EL PLA PER A LA LLENGUA I LA COHESIÓ SOCIAL (LIC) AMB LES AULES D'ACOLLIDA

El Pla per a la llengua i la cohesió social (Pla LIC), impulsat pel Departament d'Educació des del curs 2004-2005, representa un instrument fonamental per gestionar la creixent incorporació d'alumnat procedent de la immigració, l'aparició de noves causes d'exclusió social i la insuficient normalització de la llengua catalana. Els objectius principals són:

- Fomentar la inclusió social i escolar de tot l'alumnat, evitant qualsevol tipus de marginació, garantint l'equitat i creant les condicions que facin possible la igualtat d'oportunitats i de possibilitats mitjançant l'accés a una educació de qualitat.

- Consolidar la llengua catalana com a llengua vehicular als centres educatius i com a eix vertebrador d'un projecte plurilingüe, adaptant les metodologies, les estratègies i els recursos didàctics a la creixent diversitat lingüística i cultural de l'alumnat.

- Desenvolupar la consciència d'igualtat en dignitat de totes les persones com a condició prèvia per al coneixement i el respecte de les diferències culturals, potenciant la cultura del diàleg i la convivència en un marc intercultural.

L'informe que el Departament d'Educació va enviar al Síndic de Greuges el 29 de novembre de 2007 detalla que les actuacions del Pla LIC són:

- Creació de la figura dels assessors LIC. Els equips d'assessors en llengua, interculturalitat i cohesió social per als centres en el curs 2007/2008 representen un total de 220 professionals.

- Implantació d'aules d'acollida als centres educatius de primària i secundària. S'adreça a l'alumnat nouvingut a les escoles de Catalunya en els últims dos anys per donar una atenció de qualitat a les necessitats primeres d'aquest alumnat en l'aspecte emocional, curricular i d'aprenentatge de la llengua vehicular de l'escola. S'han creat 1.081 aules d'acollida en centres educatius que escolaritzen alumnat nouvingut amb la dotació d'un tutor o una tutora responsable, amb una dotació de recursos informàtics en cada aula i amb una dotació econòmica a les aules d'acollida de nova creació per a l'adquisició de material didàctic.

- Actuacions en centres:

  – *Estudi assistit*. L'actuació d'estudi assistit vol proporcionar a l'alumnat que viu en un entorn socioculturalment desfavorit unes condicions que l'ajudin a seguir el currículum escolar, a adquirir hàbits d'organització i d'estudi, a planificar el treball escolar i a aprofitar totes les oportunitats que té al seu voltant en el seu procés de desenvolupament personal. S'han dut a terme 880 tallers d'estudi assistit en 472 centres escolars de primària i secundària. Aquests tallers acullen 9.680 alumnes de centres escolars situats en zones desfavorides amb una elevada immigració.

  – *Ampliació de les dotacions econòmiques per a beques, ajuts de menjador i transport*.

  – *Material escolar per a tothom*. Assignació als centres de dotacions econòmiques per atendre les despeses ocasionades per l'adquisició de material didàctic per cedir-lo a l'alumnat que en necessiti.

  – *Tallers per a les famílies*. Dotació econòmica per a l'organització de tallers de caràcter lúdic on es tractin punts d'interès comú i s'afavoreixi la comunicació i la integració dels pares i les mares assistents en relació amb la dinàmica escolar i els temes educatius generals. S'adreça a tots els pares i les mares dels centres escolars.

  – *Servei de traducció i interpretació oral*. És un servei adreçat als centres educatius que escolaritzen alumnat de famílies nouvingudes que no dominen les llengües oficials a Catalunya. Es tracta de garantir la comunicació amb les famílies del centre perquè en coneguin el funcionament.

  – *Formació en llengua i cultura d'origen*. Cursos de llengua i cultura d'origen dels principals llocs de procedència de les famílies de l'alumnat escolaritzat. S'adreça a alumnat d'origen immigrat i autòcton.

## D. FORMACIÓ DELS PROFESSIONALS DELS CENTRES EDUCATIUS

El Departament d'Educació ha impulsat activitats de formació per als mestres i els professors per promoure una acollida i atenció adequades de l'alumnat nouvingut i la seva relació amb l'alumnat autòcton.

## E. PLANS EDUCATIUS D'ENTORN

Amb els plans educatius d'entorn, el Departament d'Educació pretén potenciar iniciatives i projectes que donin una resposta integrada i co-

munitària a les necessitats educatives dels diferents territoris per incrementar l'èxit escolar i reduir les desigualtats educatives. Per mitjà d'aquests plans, es dóna suport institucional i econòmic a projectes d'intervenció socioeducativa impulsats de manera coordinada pels agents locals que tinguin per objectiu reforçar l'equitat educativa i la cohesió social i millorar la situació dels col·lectius socialment més fràgils i vulnerables. En el marc d'aquest treball en xarxa, també es dóna suport als centres educatius que pateixen els efectes negatius de la segregació escolar.

Durant el curs 2006-2007 s'han signat 95 plans educatius d'entorn amb 80 municipis i amb la participació de 809 centres.

## F. PLA PER A L'ALUMNAT DE LA COMUNITAT GITANA

L'informe del Departament d'Educació destaca que, entre els objectius d'aquest pla, hi ha la integració educativa, social i cultural de qualsevol tipus d'alumne, amb independència del seu origen i condició social.

Amb la participació, la col·laboració i la complicitat de les entitats gitanes, el Pla recull diferents actuacions que tendeixen, entre d'altres, a afavorir el coneixement de la comunitat gitana per part de la comunitat educativa, a fomentar la integració educativa de l'alumnat d'ètnia gitana i de les seves famílies o a impulsar la formació intercultural dels professionals de l'educació, la recerca i la innovació educativa.

# 5. EVIDÈNCIES DE SEGREGACIÓ ESCOLAR: ANÀLISI DE LES QUEIXES REBUDES AL SÍNDIC DE GREUGES

Només durant el 2007 el Síndic de Greuges ha rebut 148 queixes relacionades directament o indirecta amb el fenomen de la segregació escolar a Catalunya. Moltes d'aquestes queixes tenen a veure amb la percepció de determinades famílies i professionals que l'Administració o bé no fa prou per combatre el fenomen o bé, quan intervé, els vulnera el dret de llibertat d'elecció de centre. En el primer cas, es tracta majoritàriament de famílies amb fills escolaritzats en centres que pateixen segregació escolar, i en el segon, de famílies que volen fugir d'aquests centres segregats en el procés d'admissió. De fet, aquesta tipologia de queixes és una plasmació directa del conflicte entre equitat educativa i llibertat individual que impregna la discussió sobre la resolució del problema.

> **El 2007 el Síndic va rebre 148 queixes sobre segregació escolar**

D'una banda, és cert que no tots els factors que intervenen en el procés de segregació escolar poden ser controlats per l'Administració pública. No és senzill, per exemple, que l'Administració controli els processos de concentració de la població amb dificultats socioeconòmiques en determinades zones o barris. A més, el nostre ordenament jurídic protegeix la llibertat d'elecció d'escola de les famílies, amb la qual cosa l'Administració pública té formalment limitacions a l'hora d'intervenir per afavorir la distribució equitativa de la població escolar.

D'altra banda, però, a més d'aquestes consideracions, també és cert que hi ha un marge d'actuació encara ampli per a la política pública, i especialment per a la política educativa, per mitigar aquest tipus de processos i per aconseguir una distribució socialment més equilibrada de l'escolarització. Precisament, amb l'anàlisi de les queixes que rep la institució del Síndic de Greuges, volem destacar que aquestes possibilitats d'intervenció efectivament existeixen, tot i que no sempre s'aprofiten prou.

## 5.1. SOBRE LA SUFICIÈNCIA D'ACTUACIONS DE CARÀCTER INTEGRAL PER ALS CENTRES GUETITZATS

L'Administració educativa ha desenvolupat en els darrers anys polítiques positives a l'hora de promoure l'equitat en la distribució i l'acollida de l'alumnat nouvingut al sistema educatiu (comissions d'escolarització, reserves de places, aules d'acollida, plans d'entorn, etc.).

Tot i l'indiscutible caràcter positiu d'aquestes polítiques, sembla més discutible que *per se* aquestes siguin suficients i generin els canvis necessaris per invertir la situació de guetització dels centres escolars que ja estan fortament segregats. Si ens basem en l'experiència, aquestes polítiques no sempre són efectives perquè sovint estan mancades d'especificitat, d'intensitat i d'integralitat: millorar la situació dels centres fortament guetitzats passa per aplicar polítiques específiques que abordin frontalment el fenomen des de les seves diferents vessants.

Precisament, la institució rep queixes de les famílies amb fills escolaritzats en centres segregats, disconformes amb les condicions d'escolarització que ofereixen aquestes escoles i amb la intervenció, insuficient, segons el seu criteri, de l'Administració. És el cas, per exemple, de la queixa rebuda l'any 2007 referida a la situació del CEIP Collaso i Gil (Q 04080/07), del districte de Ciutat Vella de Barcelona, presentada per un pare d'un alumne que manifestava el desacord sobre la baixa correspondència entre la composició social del centre i la composició social del barri, i sobre la presumpta manca d'intervenció de l'Administració per revertir aquesta situació. Malgrat que el Departament d'Educació ha desenvolupat actuacions que pretenen donar suport davant la situació de segregació que pateix el centre, per mitjà dels plans educatius d'entorn, les aules d'acollida o els projectes d'innovació, les dades demostren que la

### Taula 23. Evolució del percentatge d'alumnat estranger al CEIP Collaso i Gil (2001-2006)

| Centre | Municipi | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CEIP Collaso i Gil | Barcelona, Ciutat Vella | 32,1 | 63,1 | 67,1 | 75,5 | 79,7 | 80,1 |

*Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[36].

### Taula 24. Evolució del percentatge d'alumnat estranger al CEIP Beethoven (2001-2006)

| Centre | Municipi | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CEIP Beethoven | Santa Coloma de Gramenet | 21,8 | 31,3 | 40,2 | 54,0 | 59,8 | 68,7 |

*Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[37].

concentració d'alumnat estranger s'ha incrementat substancialment any rere any, i que aquesta elevada concentració no s'explica únicament pel pes i el comportament del fet migratori al barri on s'ubica l'escola (vegeu taula 23). De fet, en el capítol 3, corresponent a l'anàlisi estadística del fenomen, hem posat de manifest que els darrers anys la segregació escolar s'ha agreujat en molts dels centres segregats. Siguin quines siguin les polítiques dutes a terme, doncs, sembla que aquestes no han estat prou efectives per capgirar la tendència.

**Cal intensificar les polítiques relacionades amb l'admissió i la millora de les condicions d'escolarització dels centres segregats.**

En aquesta mateixa línia, l'*Informe al Parlament 2006* destacava, per exemple, la queixa presentada per l'AMPA del CEIP Beethoven de Santa Coloma de Gramenet (Q 06077/06), en la qual s'evidenciava l'elevada concentració d'alumnat d'origen immigrat al centre, propera al 70% (vegeu la taula 24), i també la disparitat de situacions entre les escoles del mateix barri (vegeu la taula 25). Segons el mateix Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet, hi ha la tendència entre les famílies autòctones residents al barri de Fondo d'intentar accedir al centre concertat de la zona, mentre que

### Taula 25. Percentatge d'alumnat estranger als centres de primària del barri de Fondo de Santa Coloma de Gramenet (2006)

| Centre | Titularitat | % |
|---|---|---|
| CEIP 1 | Públic | 44,1 |
| CEIP Beethoven | Públic | 68,7 |
| CEIP 2 | Públic | 32,9 |
| CEIP 3 | Públic | 47,9 |
| CEIP 4 | Públic | 17,7 |
| C. Concertat 1 | Concertat | 4,3 |

*Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació (Valiente, 2007)*[38].

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars, a excepció del centre relacionat directament amb la queixa.*

les famílies immigrades opten més per determinades escoles públiques. Com que aquesta tendència no s'ha compensat durant temps amb polítiques decidides a escala local per garantir la distribució equitativa de la demanda educativa en el procés d'admissió, el resultat ha estat aquesta enorme heterogeneïtat entre centres pel que fa al percentatge d'alumnat estranger escolaritzat. Més enllà de les polítiques relacionades amb l'admissió, també calen mesures específiques que incideixin en les condicions d'escolarització. Precisament, l'AMPA del centre manifestava la preocupació sobre l'impacte que podia tenir aquesta segregació en el funcionament normalitzat dels processos d'ensenyament i aprenentatge del conjunt de l'alumnat. Els interessats manifestaren en l'escrit de queixa que l'arribada contínua d'alumnat d'incorporació tardana afectava la qualitat de la dinàmica educativa del centre, per la qual cosa demanaven, entre altres coses, que la matrícula viva es distribuís més bé. Certament, l'arribada d'alumnat d'incorporació tardana

[36] Ídem.
[37] Ídem.
[38] Ídem.

introdueix una enorme complexitat en la gestió educativa a l'aula. Alguns d'aquests alumnes no han estat escolaritzats prèviament o han seguit trajectòries escolars deficitàries o discontínues en els respectius països d'origen. El desconeixement que alguns d'ells tenen de les llengües vehiculars representa un obstacle afegit amb vista a l'acomodació dels infants nouvinguts al sistema educatiu.

Davant d'aquesta realitat, el Síndic es va adreçar tant a l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet com al Departament d'Educació per conèixer la posició de les administracions davant el problema i les mesures que pensaven dur a terme per pal·liar-lo. Les administracions implicades havien decidit intervenir específicament sobre la segregació d'aquest centre escolar, amb actuacions que incidien en les condicions materials, en la imatge social del centre, en la dotació dels recursos humans, en les actuacions d'acollida, en la incorporació del centre en el treball comunitari, etc. A més, les administracions implicades feien referència a les mesures de política educativa engegades per l'Administració local i el Departament d'Educació, entre les quals destaca la constitució de les comissions d'escolarització, la creació de l'Oficina Municipal d'Escolarització i la configuració de la Taula Mixta de Planificació, instruments pensats per governar la planificació de l'escolarització al territori. En principi, es va informar que estava previst no assignar matrícula viva d'alumnat estranger, amb l'excepció dels que tinguessin germans al centre o problemes de proximitat.

> **Les estratègies i els recursos invertits al CEIP La Sínia de Vic són un exemple de bona pràctica**

En definitiva, el Síndic de Greuges va constatar que s'havien dissenyat polítiques que intentaven combatre específicament la segregació d'aquest centre des d'un abordatge integral (condicions materials, condicions d'escolarització, admissió, etc.). Si bé és cert que el resultat d'aquestes polítiques s'haurà d'analitzar en els propers cursos, val a dir que molts dels centres segregats encara avui no disposen de la inversió d'estratègies i recursos necessaris per part de les administracions implicades. Aquestes actuacions de xoc semblen imprescindibles per pal·liar la guetització escolar que pateixen aquests centres.

Un exemple de bona pràctica, constatada pel mateix síndic de greuges en el marc d'una visita institucional realitzada l'any 2008 al municipi de Vic, té a veure amb la intervenció duta a terme al CEIP La Sínia (antic CEIP Montseny). Malgrat l'elevada presència d'alumnat d'origen immigrat i d'incorporació tardana, aquest centre està recuperant els nivells de demanda en la matrícula —també d'origen autòcton— i l'alumnat està assolint bons resultats educatius. Val a dir, però, que el CEIP La Sínia disposa d'instal·lacions noves, i té una elevada implicació de la direcció i dels seus professionals, amb un projecte educatiu de centre innovador (amb agrupaments flexibles d'alumnes, amb foment del treball cooperatiu, etc.), estratègies d'optimització dels recursos humans disponibles, entre d'altres. L'experiència del CEIP La Sínia demostra que quan s'inverteixen les estratègies i els recursos necessaris es pot combatre la segregació del centre.

## 5.2. LA REPRODUCCIÓ DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR PER LES POLÍTIQUES DE PLANIFICACIÓ EDUCATIVA

### 5.2.1. LES AMPLIACIONS I LES REDUCCIONS DE RÀTIOS

Com hem destacat anteriorment, el Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, estableix les ampliacions de ràtio com una mesura de caràcter excepcional, limitada a l'acollida de l'alumnat amb necessitats educatives específiques[39]. Representa un avenç significatiu que aquest decret restringeixi les possibilitats d'ampliació de ràtio que establia el Decret 252/2004, d'1 d'abril, anterior a l'actual, que considerava com a caràcter excepcional les necessitats d'escolarització de la zona de manera més general.

Aquesta més alta restricció respecte a l'aplicació de les ampliacions de ràtio ha provocat un increment de les queixes rebudes al Síndic de Greuges sobre aquesta qüestió, perquè és percebuda per moltes famílies com una vulneració del dret a la llibertat d'elecció de centre (prop d'un centenar de queixes durant el darrer procés d'admissió relacionades amb la impossibilitat d'aconseguir una ampliació de ràtio al centre sol·licitat en primera opció).

[39] L'article 19.7 estableix que "Per atendre les necessitats immediates d'escolarització de l'alumnat de nova incorporació al sistema educatiu que es puguin presentar a l'inici o al llarg del curs escolar, el Departament d'Educació podrà autoritzar un increment de fins a un deu per cent del nombre màxim d'alumnes a l'aula en els centres públics o privats concertats d'una mateixa àrea d'escolarització."

En la majoria de casos, sense demanar informe al Departament d'Educació, la institució ha comunicat a les persones interessades que l'ampliació de ràtio només es produeix en circumstàncies molt excepcionals, circumstàncies que no es desprenen necessàriament dels fets relatats en les queixes presentades, i que, conseqüentment, la manca d'aplicació d'aquesta mesura no significa cap actuació irregular de l'Administració. En cas que la plaça assignada d'ofici per l'Administració competent no satisfaci les necessitats de les famílies, aquestes poden sol·licitar plaça en qualsevol dels centres que tinguin vacants.

**Superar les previsions del nombre d'alumnes per grup o per centre perjudica la qualitat del sistema**

Sobre l'aplicació d'aquesta mesura, per un costat, cal tenir present que l'ampliació del nombre d'alumnes dificulta la tasca dels docents i perjudica la qualitat del sistema, especialment en un context com l'actual caracteritzat per un increment de la complexitat socioeducativa. I per un altre costat, limitar les ampliacions de ràtio acostuma a ser una bona pràctica per prevenir la segregació escolar dels centres amb poca demanda: així s'impedeix la sobreocupació de determinades escoles en detriment de la infraocupació d'altres.

Havent exposat el posicionament de la institució, i un cop evidenciades aquestes restriccions normatives, la pràctica fa palès que en algun territori es realitzen ampliacions de ràtio amb un caràcter menys excepcional quan encara hi ha places vacants en altres centres. Presumptament, això es va produir a Sant Adrià del Besòs, per exemple. En una queixa presentada per una família que escolaritzava el seu fill en un dels centres públics del municipi (Q 04910/07), la persona interessada exposava que s'havien admès amb ampliacions de ràtio diversos alumnes al curs de P4 en un dels centres concertats del municipi, quan encara hi havia llocs vacants al seu mateix centre públic. Segons informava, un dels infants admesos a P4 provenia d'una assignació d'ofici al referit centre públic, que finalment no es va produir perquè la família implicada s'hi va negar.

A Girona, per exemple, les dades de matrícula obtingudes amb motiu d'una queixa referida a la planificació escolar al municipi (Q 03616/07) també posen de manifest les importants diferències existents entre centres pel que fa a l'aplicació d'aquesta mesura (vegeu la taula 26). La majoria de centres concertats van experimentar ampliacions de ràtio, tot i que la majoria de centres públics encara tenia vacants. En conjunt, i amb importants diferències internes, les escoles públiques acumulaven 96 vacants, mentre que les escoles concertades acumulaven ampliacions de ràtio per un total de 15 alumnes.

Aquestes dades demostren la relació existent entre el fenomen de la segregació escolar, la distribució de vacants i les mesures d'ampliació de ràtio. Respecte a la distribució de vacants, val a dir que els CEIP amb percentatges més elevats d'alumnat estranger són els que n'acumulen un nombre més alt (en alguns casos, per sobre del 50% de les places ofertades). L'única escola concertada amb vacants és el centre privat amb la presència més elevada d'alumnat estranger (segons les dades disponibles corresponents a l'any 2006). Per a moltes famílies, les ampliacions de ràtio representen una oportunitat de fugir d'aquests centres amb vacants.

Precisament, els escenaris exposats de Sant Adrià del Besòs i Girona, no exclusius d'aquests municipis, evidencien que les polítiques d'ampliació de ràtio fàcilment poden ajudar a reforçar encara més la segregació escolar (sigui quin sigui el motiu de l'ampliació de ràtio). La matrícula viva, conformada per alumnat nouvingut d'origen estranger principalment, es tendirà a escolaritzar més en aquelles escoles que ja tenen una presència més alta d'alumnat amb necessitats educatives específiques, perquè també són els centres que acumulen més vacants. Per minimitzar aquesta situació, doncs, és convenient evitar concedir ampliacions de ràtio mentre altres centres amb una demanda més feble encara tinguin vacants. Això redueix el nombre de vacants als centres menys sol·licitats i les possibilitats de concentrar-hi també la matrícula viva, i afavoreix indirectament la distribució més equitativa de l'alumnat nouvingut entre centres.

En un altre sentit, les ampliacions de ràtio es poden utilitzar com a recurs davant la saturació de l'oferta de places escolars existent en una determinada zona. Quan això es produeix, el Síndic de Greuges n'ha destacat les causes, que sovint tenen a veure amb dèficits de planificació escolar al municipi i també les conseqüències sobre la qualitat del sistema.

Així es va procedir davant les diverses queixes sobre la planificació de l'oferta escolar al barri del Poblenou de Barcelona (Q 02705/07; Q 02237/07; Q 02342/07; Q 02420/07; Q 0554/07; Q 02555/07;

## Taula 26. Matrícula a P3 als centres d'educació infantil i primària de Girona (2007-2008)

| Centre | Titularitat | Matriculats | Vacants | % alumnat estranger (2006) |
|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | Públic | 52 | –2 | 7,2 |
| CEIP 2 | Públic | 11 | 14 | 28,0 |
| CEIP 3 | Públic | 48 | 2 | 14,8 |
| CEIP 4 | Públic | 36 | 14 | 47,7 |
| CEIP 5 | Públic | 47 | 3 | 16,3 |
| CEIP 6 | Públic | 25 | 0 | 11,7 |
| CEIP 7 | Públic | 13 | 7 | – |
| CEIP 8 | Públic | 25 | 0 | 17,7 |
| CEIP 9 | Públic | 18 | 7 | 44,8 |
| CEIP 10 | Públic | 50 | 0 | – |
| CEIP 11 | Públic | 50 | 0 | 7,3 |
| CEIP 12 | Públic | 50 | 0 | 21,1 |
| CEIP 13 | Públic | 25 | 0 | 18,1 |
| CEIP 14 | Públic | 46 | 4 | – |
| CEIP 15 | Públic | 34 | 16 | – |
| CEIP 16 | Públic | 50 | 0 | 6,5 |
| CEIP 17 | Públic | 17 | 8 | 69,7 |
| CEIP 18 | Públic | 71 | 4 | 4,1 |
| CEIP 19 | Públic | 25 | 0 | 6,6 |
| CEIP 20 | Públic | 11 | 9 | 8,6 |
| C. Concertat 1 | Concertat | 78 | –3 | 2,6 |
| C. Concertat 2 | Concertat | 78 | –3 | 4,4 |
| C. Concertat 3 | Concertat | 52 | –2 | 5,8 |
| C. Concertat 4 | Concertat | 75 | 0 | 7,8 |
| C. Concertat 5 | Concertat | 52 | –2 | 13,1 |
| C. Concertat 6 | Concertat | 24 | 1 | 13,8 |
| C. Concertat 7 | Concertat | 26 | –1 | 5,4 |
| C. Concertat 8 | Concertat | 54 | –4 | 3,3 |

*Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació.*

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars.*

Q 02572/07). En vista de la informació que ens va fer arribar l'Administració, exposada parcialment a la taula 27, vam constatar que en el darrer procés de preinscripció i matrícula la demanda educativa al barri de Poblenou superava l'oferta de places (concretament en 37 sol·licituds, 11 a la zona Poblenou-Diagonal Mar i 26 a la zona Poblenou-Vila Olímpica). Aquesta saturació de l'oferta va obligar el Consorci d'Educació de Barcelona a ampliar la ràtio dels grups dels centres escolars de la zona en 26 alumnes.

Val a dir que la taula 27 també constata desequilibris importants en la demanda entre centres públics, i entre centres públics i centres concertats. Havent fet l'assignació d'ofici, en data 27 de juny, i malgrat la saturació de places a la zona, els centres que en el procés de preinscripció ja mostraven una demanda més baixa encara tenien un nombre important de vacants. En data 28 de juliol, encara hi havia vacants en aquests centres. Tot i la conveniència d'aquesta mesura en els territoris amb una oferta saturada, el cas del Poblenou serveix per exemplificar la importància de controlar l'ampliació de ràtios als centres amb una demanda més feble, perquè pot contribuir encara més a ampliar el nombre de vacants disponibles i a reforçar-ne la segregació.

Precisament, per a aquests centres amb una demanda feble i que conclouen el procés de preinscripció i matrícula amb vacants, hi ha la possibilitat de reduir la ràtio dels seus grups un cop es tanca el procés ordinari d'admissió. Això contribueix a evitar que la concentració de vacants pugui comportar una acumulació de la matrícula viva en aquests centres durant el curs.

El Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, estableix que per atendre les necessitats

**Taula 27. Dades de preinscripció a P3 als centres d'educació infantil i primària del barri de Poblenou, Barcelona (2007-2008)**

| Centre | Places | Demanda | Vacants (abans d'assignació d'ofici) | Vacants (feta assignació d'ofici – 27/06/07) | Vacants (feta matrícula – 28/07/07) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Poblenou. Diagonal Mar. Total** | **400** | **411** | **11** | **19** | **6** |
| **Públic** | **225** | **183** | **42** | **17** | **6** |
| CEIP 1 | 25 | 14 | 11 | 5 | 2 |
| CEIP Fluvià | 75 | 9 | 66 | 8 | 2 |
| CEIP 2 | 25 | 10 | 15 | 4 | 2 |
| CEIP 3 | 50 | 71 | –21 | 0 | 0 |
| CEIP 4 | 50 | 79 | –29 | 0 | 0 |
| **Concertat** | **175** | **228** | **–53** | **2** | **0** |
| C. Concertat 1 | 50 | 44 | 6 | 0 | 0 |
| C. Concertat 2 | 50 | 84 | –34 | 0 | 0 |
| C. Concertat 3 | 25 | 19 | 6 | 2 | 0 |
| C. Concertat 4 | 50 | 81 | –31 | 0 | 0 |
| **Poblenou. Vila Olímpica. Total** | **275** | **301** | **26** | **2** | **0** |
| **Públic** | **200** | **229** | **–29** | **0** | **0** |
| CEIP 5 | 50 | 55 | –5 | 0 | 0 |
| CEIP 6 | 50 | 50 | 0 | 0 | 0 |
| CEIP 7 | 50 | 58 | –8 | 0 | 0 |
| CEIP 8 | 50 | 66 | –16 | 0 | 0 |
| **Concertat** | **75** | **72** | **3** | **2** | **0** |
| C. Concertat 5 | 25 | 20 | 5 | 2 | 0 |
| C. Concertat 6 | 50 | 52 | -2 | 0 | 0 |

*Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació.*

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars, a excepció del centre relacionat directament amb la queixa.*

d'escolarització derivades de l'atenció a l'alumnat amb necessitats educatives específiques, el Departament d'Educació, de manera excepcional, pugui reduir el nombre de llocs escolars per grup fins a un màxim d'un 10%. Tot i que aquesta possibilitat ja l'establia el Decret 252/2004, d'1 d'abril, anterior a l'actual, és una mesura escassament aplicada als centres guetitzats.

La gestió de les queixes sobre el procés d'admissió d'alumnat ha constatat que aquesta mesura s'ha aplicat en diversos municipis, com per exemple a la ciutat de Barcelona (Q 02580/07; Q 02707/07). En aquests casos, s'ha destacat com a bona mesura per evitar la concentració de la matrícula viva al centre i per reduir la complexitat socioeducativa que el professorat ha de gestionar.

No obstant això, cal tenir present que és una mesura compensatòria de la situació de segregació escolar, però no prou correctora del problema. Si bé redueix el nombre d'alumnes per aula i el nombre d'alumnat nouvingut que s'incorpora per la matrícula viva (en valors absoluts), no és prou efectiva per reduir la concentració (en valors relatius) del fet migratori als centres.

### 5.2.2. L'OBERTURA DE NOUS GRUPS

A més de l'ampliació de ràtio, una altra estratègia utilitzada per augmentar l'oferta de places escolars és l'obertura de nous grups o línies en centres que ja estan en funcionament. El Decret 75/2007, que regula el procediment d'admissió d'alumnat, estableix que aquest augment de grups es pugui dur a terme també després del procés de preinscripció, a fi d'ajustar l'oferta inicial a la demanda real existent[40].

Pel que fa a l'aplicació d'aquesta mesura, d'una banda, trobem situacions en què l'obertura de nous grups és estrictament necessària. En determinats territoris, això permet donar resposta a l'augment de la demanda quan l'oferta de places està saturada i no s'ha previst amb prou temps la

[40] Concretament, l'article 5.1, sobre l'oferta de llocs escolars, estableix que "El Departament d'Educació determina anualment, d'acord amb la programació general i escoltats els ajuntaments, l'oferta inicial de llocs escolars en cada centre i en cada ensenyament sufragat amb fons públics per cursos i grups" i l'article 5.2. determina que " Aquesta oferta inicial pot ser modificada pel Departament d'Educació en acabar els períodes de preinscripció, en funció de les necessitats d'escolarització i escoltats els òrgans de garantia d'admissió".

creació de nous centres. En aquestes ocasions, malgrat ser una mesura justificada per garantir l'escolarització del conjunt de població escolar, cal tenir present que no sempre resulta beneficiosa per a la qualitat del sistema. Això passa quan contribueix a massificar determinats centres, amb conseqüències negatives sobre la disponibilitat d'espais i sobre l'ús de determinats recursos.

D'altra banda, també trobem situacions en què l'obertura de grups no és estrictament necessària si hom analitza el nombre de vacants disponibles als centres de la zona. És en aquestes circumstàncies, especialment, quan aquesta mesura és perjudicial per a la segregació escolar. L'obertura de nous grups als centres més sol·licitats sovint tendeix a satisfer més la demanda de les famílies respecte d'un determinat centre, que no pas les necessitats d'equitat del sistema, ja que deixa amb vacants els centres amb una demanda més feble, i aquestes vacants serveixen posteriorment per escolaritzar la matrícula viva. Igualment pot passar amb l'obertura de grups en aquests centres menys sol·licitats, ja que amplia encara més la disponibilitat de vacants. Així és com es reforcen els processos de concentració d'alumnat amb necessitats educatives específiques en determinats centres.

Per il·lustrar aquesta situació, és pertinent exposar diverses queixes rebudes al Síndic de Greuges sobre l'obertura de grups en centres escolars de les ciutats de Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat i Tarragona.

Pel que fa a l'obertura de grup als centres menys sol·licitats, convé destacar la queixa per l'ampliació de línia al CEIP Fluvià, al barri de Poblenou (Q 02705/07; Q 02237/07; Q 02342/07; Q 02420/07; Q 02554/07; Q 02555/07; Q 02572/07). Si bé no es posa en dubte la necessitat d'obrir un nou grup a la zona pels elevats nivells existents de saturació de l'oferta, sí que la queixa qüestionava que aquesta mesura s'apliqués al centre del barri que precisament va tenir una demanda més feble en el procés de preinscripció (tant en valors absoluts, 9, com en valors relatius, 9 sobre 75 places ofertades) (vegeu la taula 27, a l'epígraf anterior). Aquest desequilibri entre oferta i demanda podria haver contribuït a generar vacants que, a la llarga, es traduïssin en places per escolaritzar la matrícula viva. Com ja hem destacat, la concentració de vacants en determinats centres és una de les causes del fenomen de la segregació escolar. Finalment, l'estudi de la queixa va constatar que el 28 de juliol només restaven dues vacants per cobrir al centre, de tal manera que el risc de segregació s'havia eliminat substancialment.

També a la ciutat de Barcelona, i pel que fa a l'obertura de grups als centres més sol·licitats, destaquen les queixes corresponents al CEIP Fort Pienc, del barri de Fort Pienc de Barcelona (Q 02580/07; Q 02707/07). De fet, tal com recull la taula 28, és cert que també es podria considerar com a necessària l'aplicació d'aquesta mesura, perquè la zona patia una certa saturació de l'oferta escolar (abans de l'ampliació del tercer grup de P3, la zona presentava un dèficit de 33 places, i si es considera també la zona limítrofa amb la qual hi ha una elevada mobilitat d'alumnat, el dèficit de places era de 15).

No obstant això, també és cert que hi ha indicis que fan pensar que aquesta ampliació de grup podia no ser del tot necessària. Així, per exemple, en data 5 de juny, havent fet l'assignació de places i l'obertura de grup, hi havia centres de les dues zones abans esmentades que continuaven tenint vacants (36 a la zona), i aquestes vacants haurien estat suficients per poder fer l'assignació d'ofici de 25 infants més dins la zona. A més, en data 5 de juny, els districtes de l'Eixample (31 vacants), de Ciutat Vella (61 vacants) i de Sant Martí (99 vacants), que inclouen o envolten, segons el cas, la zona de referència, tenien oferta de places vacants.

**L'obertura de nous grups s'hauria de dur a terme quan no hi hagués vacants en centres propers**

En qualsevol cas, si bé l'obertura del tercer grup hauria permès reduir el nivell de conflictivitat en la gestió de la demanda, aquesta mesura podria haver contribuït a reproduir la segregació escolar que pateixen determinats centres de la zona, perquè parteix de la premissa que en aquests centres no s'hi voldran matricular les famílies que no l'han sol·licitat i no combat frontalment aquest fenomen amb els instruments de política educativa de què disposa l'Administració. La planificació ha de servir, entre altres coses, per orientar la demanda envers aquests centres no desitjats.

La prova que aquesta mesura no ha ajudat a combatre la segregació escolar és que, en data 10 de juliol, havent fet l'obertura de grup i consumada la matrícula, els centres de la zona amb una demanda més feble encara tenien vacants (20 vacants en total). Aquí caldria afegir altres places vacants en centres propers d'altres zones. Òbviament, no podem saber què hauria passat en cas que no s'hagués obert el grup. L'obertura de nous grups, però, s'hauria de dur a terme quan és abso-

**Taula 28. Dades de preinscripció i matrícula a P3 als centres d'educació infantil i primària dels barris de Dreta Eixample, Sagrada Família, Fort Pienc, Ribera i Gòtic de Barcelona (2007-2008)**

| Centre | Places | Demanda | Vacants (abans d'assignació d'ofici) | Vacants (feta assignació d'ofici) | Vacants (feta matrícula – 10/07/07) |
|---|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | 25 | 36 | –11 | 0 | 0 |
| CEIP 2 | 25 | 34 | -9 | 0 | 0 |
| CEIP Fort Pienc | 75 | 86 | –11 | 0 | 0 |
| CEIP 3 | 75 | 33 | 42 | 23 | 5 |
| CEIP 4 | 50 | 83 | –33 | 0 | 0 |
| **Centres públics** | **250** | **272** | **–22** | **23** | **5** |
| C. Concertat 1 | 50 | 49 | 1 | 0 | 0 |
| C. Concertat 2 | 25 | 19 | 6 | 3 | 0 |
| C. Concertat 3 | 75 | 84 | -9 | 0 | 0 |
| C. Concertat 4 | 50 | 38 | 12 | 0 | 0 |
| C. Concertat 5 | 25 | 28 | –3 | 0 | 0 |
| C. Concertat 6 | 25 | 15 | 10 | 4 | 0 |
| C. Concertat 7 | 25 | 20 | 5 | 0 | 0 |
| C. Concertat 8 | 25 | 25 | 0 | 0 | 0 |
| C. Concertat 9 | 75 | 81 | –6 | 0 | 0 |
| C. Concertat 10 | 25 | 16 | 9 | 4 | 4 |
| C. Concertat 11 | 50 | 64 | –14 | 0 | 0 |
| C. Concertat 12 | 25 | 27 | –2 | 0 | 0 |
| C. Concertat 13 | 25 | 20 | 5 | 2 | 0 |
| **Centres privats** | **500** | **486** | **14** | **13** | **4** |
| **Total Dreta Eixample** | **750** | **758** | **–8** | **36** | **9** |
| CEIP 5 | 25 | 34 | –9 | 0 | 0 |
| CEIP 6 | 25 | 35 | –10 | 0 | 0 |
| CEIP 7 | 25 | 32 | –7 | 0 | 0 |
| CEIP 8 | 50 | 11 | 39 | 24 | 11 |
| **Centres públics** | **125** | **112** | **13** | **24** | **11** |
| C. Concertat 14 | 50 | 37 | 13 | 8 | 0 |
| C. Concertat 15 | 25 | 28 | –3 | 0 | 0 |
| C. Concertat 16 | 25 | 30 | –5 | 0 | 0 |
| **Centres privats** | **100** | **95** | **5** | **8** | **0** |
| **Total Ribera Gòtic** | **225** | **207** | **18** | **32** | **11** |

*Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació.*

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars, a excepció del centre relacionat directament amb la queixa.*

lutament necessària, sempre que no hi hagi vacants en altres centres propers. En aquest sentit, segons el posicionament del Síndic de Greuges, calia haver fet un esforç suplementari d'acompanyament i d'atracció de les famílies que no havien obtingut plaça en cap dels centres sol·licitats envers les escoles amb vacants. Precisament, d'acord amb això, el Síndic va suggerir que durant el curs 2007-2008, d'acord amb el Departament d'Educació, el Consorci d'Educació de Barcelona desenvolupés un pla d'actuació per atraure les famílies del barri específicament envers aquestes escoles, i que en garantís l'acompanyament durant el període de preinscripció i matrícula. Igualment, va suggerir que, amb vista al proper curs, s'utilitzessin al màxim els instruments que ofereix la planificació per lluitar contra la segregació escolar (més enllà de satisfer les demandes de les famílies).

Val a dir que, en resposta a aquesta resolució del Síndic de Greuges, el Consorci d'Educació de Barcelona va exposar que les seves línies prioritàries de treball se centren a oferir escoles de proximitat a les diferents zones de la ciutat i equilibrar la xarxa de centres, tant pel que fa a la titularitat i l'homologació de l'oferta que fan com pels diferents condicionants de qualitat, específics de cada centre. D'acord amb aquestes línies, va mantenir que l'increment de places de P3 dut a terme al CEIP

Fort Pienc era necessari, per la qual cosa considerava adequada la decisió adoptada.

La discussió que es pot plantejar sobre la conveniència o no de l'ampliació de grup al CEIP Fort Pienc té menys fonament en el cas de les queixes referides a l'oferta de llocs escolars a la zona de Gornal-Bellvitge, a l'Hospitalet de Llobregat (Q 02710/07; Q 03371/07; Q 03372/07; Q 03383/07). En aquest cas, les persones interessades manifestaven el desacord respecte que el centre privat Avantis augmentés en set línies la seva oferta escolar, ja que els centres docents de la zona disposaven de prou llocs escolars per cobrir la demanda existent a P3.

De fet, la taula 29, que recull les dades de preinscripció i matrícula a la zona, ens permet plantejar diverses consideracions. D'una banda, constatem un defecte important de planificació, especialment perquè les ampliacions de grups proposades, que van generar una oferta de places escolars clarament superior a la demanda existent (131 places més que sol·licituds), van acabar generant un nombre significatiu de vacants al sistema (47 vacants, el 17 de juliol). Això demostra que l'ampliació tan elevada de grups prevista al centre Avantis (inicialment 4) no era justificada. Tot i les reduccions d'un grup en un dels CEIP (CEIP 2) i d'un grup al centre Avantis, no s'eliminaren completament aquests desequilibris entre oferta i demanda.

D'altra banda, constatem que aquesta política de seguiment de la demanda ha tendit a reproduir la segregació escolar de la zona, que s'evidencia amb la distribució poc equitativa de les vacants. Els centres amb un percentatge més significatiu d'alumnat estranger, o de minories ètniques, són els que acumulen una proporció més elevada de vacants. Són importants les diferències entre sectors de titularitat pel que fa a l'escolarització d'alumnat amb necessitats educatives específiques i també les diferències entre els mateixos centres públics. En aquest darrer cas, destaca que les diferències són inversament proporcionals al nombre de vacants: el centre públic que menys alumnat estranger escolaritza no té cap vacant; en canvi, els centres públics amb més vacants són els que tenen una proporció més alta d'alumnat estranger o d'ètnia gitana, com passa amb un dels CEIP (CEIP 2).

El resultat final de l'aplicació d'aquestes mesures, en definitiva, és un escenari format per una part dels centres amb totes les places ocupades i per l'altra part dels centres amb una proporció de vacants que gira al voltant del 40%. I en aquest escenari, la matrícula viva acaba concentrant-se allà on hi ha vacants, i això encara genera un rebuig més fort per part de les famílies de la zona i, en darrer terme, més segregació escolar.

De manera anàloga al cas de l'Hospitalet de Llobregat, cal destacar la queixa referent a la concessió d'una tercera línia d'educació infantil al centre Joan XXIII de Bonavista, del municipi de Tarragona (Q 2714/07). La queixa exposava que el barri on és el centre disposava de prou places en centres de titularitat pública per atendre les sol·licituds que no van poder ser admeses en

**Taula 29. Dades de preinscripció i matrícula a P3 als centres d'educació infantil i primària de la zona Bellvitge - Gornal, de l'Hospitalet de Llobregat (2007-2008)**

| Centre | Oferta inicial de grups / Places | Demanda en el procés d'admissió | Canvis de grups respecte a l'oferta inicial | Canvis de grups respecte al curs 2006-2007 | Matrícula / Vacants (17/07/07) | % alumnat estranger (2006) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| CC Avantis | 7 / 175 | 124 | 6 (–1) | +3 | 150 / 0 | ... |
| C. Concertat 1 | 1 / 25 | 22 | 1 | = | 25 / 0 | 0,5 |
| C. Concertat 2 | 2 / 50 | 43 | 1 | = | 50 / 0 | 0,4 |
| C. Concertat 3 | 2 / 50 | 62 | 2 | = | 50 / 0 | 0,2 |
| CEIP 1 | 2 / 50 | 27 | 2 | = | 30 / 20 | 24,5 |
| CEIP 2 | 2 / 50 | 12 | 1 (–1) | –1 | 15 / 10 | 12,1 |
| CEIP 3 | 2 / 50 | 38 | 1 | = | 42 / 8 | 21,3 |
| CEIP 4 | 1 / 25 | 14 | 1 | = | 16 / 9 | 25,5 |
| CEIP 5 | 1 / 25 | 27 | 1 | = | 25 / 0 | 8,7 |

*Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació.*

*Nota: no es disposen de dades d'alumnat estranger al centre Avantis per a l'any 2006. Aquest centre inicia l'activitat el curs 2006-2007.*

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars, a excepció del centre relacionat directament amb la queixa.*

aquest centre privat. El centre Joan XXIII, que inicialment ofertava dues línies, havia rebut 84 sol·licituds (34 sol·licituds més), algunes provinents de famílies no residents al barri, mentre que el CEIP Bonavista, a la mateixa zona, i amb un elevat nombre d'alumnes amb necessitats educatives específiques, que ofertava inicialment tres línies, havia rebut només 49 sol·licituds (26 places no cobertes).

La decisió adoptada pel Departament d'Educació va ser proposar l'ampliació de línia al centre Joan XXIII i reduir en dues línies l'oferta final del CEIP Bonavista. Davant aquesta situació, d'una banda, cal valorar positivament que s'hagi limitat l'oferta del CEIP Bonavista, ja que així s'evita que aquesta escola assumeixi en solitari la matrícula viva que s'incorpori al llarg del curs. Aquesta situació hauria esdevingut difícilment evitable en cas que el centre hagués mantingut les tres línies amb nombrosos llocs vacants. Sens perjudici d'això, però, cal tenir present que la decisió d'incrementar en una línia el centre Joan XXIII, en lloc de fer-ho únicament al CEIP Bonavista com preveia l'oferta inicial, va comportar deixar perdre l'ocasió d'afavorir l'heterogeneïtat en el tipus d'alumnat d'aquest centre. Si s'hagués aconseguit acompanyar la demanda d'un centre a un altre, s'hauria reduït significativament la proporció d'alumnes amb necessitats educatives específiques i qualsevol tendència cap a la segregació escolar del CEIP Bonavista.

> **És fonamental que el Departament d'Educació supervisi i orienti mesures que incideixin sobre l'equitat**

En definitiva, els casos exposats de Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat i Tarragona posen de manifest que l'obertura de grups és una mesura que si s'aplica prioritàriament per satisfer la demanda de les mateixes famílies pot generar efectes negatius sobre l'equitat del sistema educatiu. És en aquest sentit que és fonamental que el Departament d'Educació supervisi i orienti l'aplicació d'aquest tipus de mesures que incideixen sobre l'equitat. Val a dir que el Decret 75/2007, d'admissió d'alumnat, no incorpora cap referència explícita als criteris per dur a terme l'ampliació de grups, si bé la LOE (art. 109) estableix que les administracions educatives programen l'oferta tenint en compte l'oferta de centres públics i privats existent, i l'adequada i equilibrada escolarització d'alumnat amb necessitats educatives específiques. Amb motiu d'una queixa sobre l'obertura d'un grup al CEIP Pinya de Rosa de Blanes (Q 02247/07; Q 02453/07), el Departament d'Educació va manifestar que no donava orientacions específiques a les comissions d'escolarització per combatre la segregació escolar.

### 5.2.3. LA RESERVA DE PLACES, MESURA NO PROU APROFITADA

La reserva de places escolars és la principal mesura que estableix el Decret 75/2007, d'admissió, per combatre la concentració de l'alumnat amb necessitats educatives específiques en determinats centres. L'article 19 especifica que per afavorir-ne la integració i la distribució equilibrada s'estableix amb caràcter general una reserva de dos llocs escolars per grup, encara que aquesta reserva pot ser modificada pels serveis territorials del Departament d'Educació, un cop escoltada la comissió d'escolarització i els centres afectats.

Com ja hem comentat en l'apartat de normativa, tot i que és potser la principal mesura que incorpora el Decret 75/2007, aquesta no és realment nova. Va ser introduïda per la Resolució, de 5 de març de 1999, per la qual s'estableixen alguns aspectes del procediment a seguir en la preinscripció d'alumnes amb necessitats educatives especials derivades de situacions socials o culturals desfavorides i els ajuts a l'escolarització en aquestes places i, posteriorment, als successius decrets d'admissió (56/2001, 31/2002, 252/2004).

Malgrat no ser nova, i tot i ser una de les principals mesures, val a dir que aquesta no sempre ha representat realment i de manera efectiva una distribució equitativa de l'alumnat amb necessitats educatives específiques en el procés d'admissió. En molts centres, aquesta reserva de places no es cobreix perquè l'alumnat amb necessitats educatives específiques no hi demana accedir. En canvi, els centres que tenen més demanda d'alumnat amb necessitats educatives específiques, amb un nombre superior al fixat per aquesta reserva, acostumen a ser els que tenen més vacants. Sense una actuació intensiva de l'Oficina Municipal d'Escolarització, i sense uns límits màxims d'admissió d'alumnat amb necessitats educatives específiques per grup, aquesta mesura és poc efectiva.

Per il·lustrar aquesta situació, val la pena fer referència al procediment de preinscripció i matrícula dels municipis de Blanes (Q 02247/07) i Mataró (Q 02762/07), estudiats fruit de sengles queixes.

Pel que fa a Blanes, la taula 30 constata que, malgrat la reserva de quatre places per grup per a alumnes amb necessitats educatives específiques, dues més que les establertes per la normativa, la distribució d'aquests infants continua realitzant-se de manera poc equitativa entre el conjunt de centres. Mentre que, per exemple, hi ha un CEIP (CEIP 4) que ha cobert totes aquestes places (8/8), les escoles concertades no n'acullen cap (0/8).

> **L'obertura de nous grups s'hauria de dur a terme quan no hi hagi vacants en centres propers**

En canvi, pel que fa al municipi de Mataró, la taula 31 mostra que aquests desequilibris s'aconsegueixen compensar parcialment gràcies a polítiques més proactives en la distribució de l'alumnat amb necessitats educatives específiques. Tot i que els centres públics en conjunt tenien una reserva de 170 places i havien rebut 171 sol·licituds d'alumnat amb NEE, només se n'hi van matricular 132. En canvi, tot i que els centres privats en conjunt tenien una reserva de 120 places i 40 sol·licituds, finalment se n'hi van matricular 79. L'exemple de Mataró demostra que calen i és possible dur a terme polítiques més actives que acompanyin l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques en el procediment d'admissió.

En un altre sentit, i igual que en la normativa anterior, el Decret 75/2007 també estableix que la reserva de llocs escolars per a l'alumnat amb necessitats educatives específiques sigui vigent fins al dia anterior de la publicació de les llistes d'admesos, quan ja s'han atès totes les sol·licituds presentades durant el procés de preinscripció que afecten aquest alumnat. Les queixes relacionades amb el procediment d'admissió comentades en epígrafs anteriors constaten que limitar aquesta mesura al procediment de preinscripció ordinari pot ser útil per equilibrar la distribució d'alumnat amb necessitats educatives específiques durant

### Taula 30. Dades de preinscripció i matrícula a P3 als centres d'educació infantil i primària a Blanes. 2007-2008

| Centre | Places totals | Vacants | Reserva de places NEE | NEE matriculats |
|---|---|---|---|---|
| C. Concertat 1 | 50 | 0 | 8 | 0 |
| C. Concertat 2 | 50 | 3 | 8 | 0 |
| CEIP 1 | 25 | 9 | 4 | 3 |
| CEIP 2 | 25 | 0 | 4 | 2 |
| CEIP 3 | 50 | 4 | 8 | 3 |
| CEIP 4 | 50 | 0 | 8 | 8 |
| CEIP 5 | 75 | 0 | 10 | 3 |
| CEIP 6 | 75 | 2 | 12 | 1 |
| CEIP 7 | 75 | 5 | 12 | 3 |

*Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació.*

*Nota: en la taula s'han omès els noms dels centres escolars.*

### Taula 31. Dades de preinscripció i matrícula a P3 als centres d'educació infantil i primària a Mataró (2007-2008)

| Centre | Places totals | Vacants | Reserva de places NEE | Sol·licituds NEE | NEE matriculats | Derivacions |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Total públics** | **850** | **47** | **170** | **171** | **132** | **37** |
| Total zona est | 550 | 47 | 110 | 70 | 71 | 35 |
| Total zona oest | 300 | 0 | 60 | 101 | 61 | 2 |
| **Total privats** | **600** | **0** | **120** | **40** | **79** | **40** |
| Total zona est | 450 | 0 | 90 | 24 | 49 | 26 |
| Total zona oest | 150 | 0 | 30 | 16 | 30 | 14 |
| **Total** | **1.450** | **47** | **290** | **211** | **211** | **77** |

*Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Educació.*

aquest procés, però no ho és per fomentar la distribució de la matrícula viva.

A tall il·lustratiu, val la pena reproduir literalment un missatge enviat al Síndic de Greuges per un director d'un CEIP del barri del Poblenou de Barcelona l'any 2007, que es refereix a aquesta qüestió:

"Som una escola amb excés de demanda que viu a prop del CEIP Les Acàcies (antic Lope de Vega). El nostre percentatge d'immigració és ridícul al costat del dels nostres veïns i petites mesures correctores ho podrien resoldre en pocs cursos escolars. Vull fer veure que tres alumnes de P3 signifiquen per al nostre centre un 12% d'una classe, mentre que representen el 18% de la classe de P3 de Les Acàcies. És a dir, només desviant tres alumnes a la nostra escola i tres més a una altra de similars característiques, deixem els percentatges en uns nombres raonables.

Fa tres anys que perseguim aquesta mesura, que es pot vehicular a través de les places reservades per als alumnes amb NEE, ja que, com que no s'omplen gairebé mai, només caldria que quedessin reservades per a l'arribada de la matrícula viva. Si no s'aplica aquesta mesura, el nostre centre s'omplirà pel maig i totes les places vacants quedaran per a Les Acàcies, i així no resoldrem el problema".

Finalment, cal destacar que les queixes rebudes al Síndic de Greuges que atenyen específicament la reserva de places tenen a veure amb el rebuig que aquesta mesura genera entre determinades famílies que no han pogut accedir a l'escola desitjada. És el cas, per exemple, d'una queixa sobre la reserva de places al municipi de Sant Pere de Ribes (Q 04292/07) i també d'una altra queixa de Vilanova i la Geltrú (Q 03820/07). Amb relació a aquestes queixes, la institució informa les persones interessades que no s'aprecia cap actuació irregular de l'Administració. D'una banda, és una mesura establerta en el Decret 75/2007, d'admissió d'alumnat. I de l'altra, si s'aplica amb decisió, és una bona mesura política per evitar la concentració de l'alumnat amb necessitats educatives específiques en determinats centres.

Val a dir que aquestes queixes, com succeeix específicament amb la de Vilanova i la Geltrú (Q 03820/07), també manifesten la disconformitat amb l'assignació a les places reservades per a NEE de l'alumnat d'origen immigrat que fa anys que resideix al municipi i amb el fet que aquesta assignació s'utilitzi de manera més restrictiva en el cas d'altres grups socials. Sobre aquest assumpte, el Síndic de Greuges recorda a les persones interessades que el Decret 75/2007, d'admissió d'alumnat, defineix l'alumnat amb necessitats educatives específiques com aquell de nova incorporació al sistema educatiu i el que té necessitats educatives especials, però també aquell que per raons socioeconòmiques o socioculturals requereixi una atenció educativa específica. Segons aquesta definició, doncs, hi ha raons de caràcter socioeconòmic i sociocultural que poden justificar la consideració d'alumnat amb necessitats educatives específiques de determinats infants d'origen immigrat que faci anys que resideixin al municipi i que coneguin perfectament les llengües vehiculars. Cal valorar, a més, si aquesta assignació resulta positiva a l'hora de combatre la segregació escolar de determinats centres.

Precisament, i sobre aquest punt, el Síndic de Greuges també ha recordat a l'Administració que els processos de segregació no solament es produeixen en funció de l'origen immigrat, sinó també, i sovint de manera més notòria encara, en funció d'altres variables socials, com ara el nivell d'instrucció o la classe social dels progenitors. De fet, tal com ja s'ha comentat anteriorment, hi ha recerques que constaten que la segregació és més pronunciada en funció d'aquestes darreres variables que de l'origen immigrat, de tal manera que l'alumnat immigrat no seria el grup social amb una distribució menys equitativa.

**La segregació també es produeix en els grups socials amb un nivell d'instrucció elevat**

Cal tenir present, a més, que els processos de segregació no solament atenyen els grups socials més desfavorits, sinó també l'alumnat procedent de famílies amb un nivell d'instrucció més elevat. Aquest alumnat tendeix a agrupar-se de manera més pronunciada en determinats centres i a estar menys equitativament distribuït en el conjunt de la xarxa escolar (R. Benito i I. Gonzàlez, 2007)[41]. Davant d'aquesta situació, doncs, el Síndic de Greuges ha demanat que en les polítiques de promoció de l'equitat del sistema educatiu s'hi consideri no solament l'alumnat amb necessitats educatives específiques. Per aconseguir un sistema educatiu menys segregat socialment, amb més heterogeneïtat social interna en la composició social de cada centre i amb més homogeneïtat social entre centres, cal disposar d'instruments que incideixin de manera decidida en la distribució equitativa de l'alumnat en funció de l'origen immigrat, però també en funció d'altres categories socials (nivell instructiu, nivell econòmic, etc.), i no solament de la població més desfavorida, sinó també d'aquella amb més capital econòmic i cul-

[41] Ídem.

tural. Les polítiques de zonificació, per exemple, poden incidir de manera decidida en aquesta direcció.

### 5.2.4. LA IMPORTÀNCIA DE LA ZONIFICACIÓ ESCOLAR

Si bé el Decret 75/2007, d'admissió, no incorpora canvis significatius respecte a la reserva de places, sí que modifica aspectes relacionats amb el disseny de les àrees de proximitat dels centres. En aquest sentit, el Decret d'admissió recull les millores introduïdes per l'article 86.1 de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), i especifica que les àrees de proximitat són les mateixes per als centres públics i per als privats concertats. Cal destacar que la mesura d'integració de la zonificació dels centres públics i privats concertats representa un avenç significatiu a l'hora de fomentar l'equitat en l'accés als centres educatius.

Certament, estudis recents constaten empíricament la importància que pot tenir la zonificació com a estratègia per combatre la segregació escolar. L'estudi elaborat per Benito i Gonzàlez (2007) conclou que, si bé no hi ha solucions inequívocament positives o negatives pel que fa a la zonificació, sí que hi ha certs models aplicats en certs contextos educatius que poden resultar més o menys segregadors[42]. Els nivells de segregació residencial, els nivells d'equitat educativa, la grandària del municipi, l'oferta escolar, el pes del sector públic i privat, la vertebració territorial, l'existència d'altres polítiques de redistribució de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, etc. són variables que incideixen en l'impacte d'un determinat model de zonificació pel que fa a la segregació escolar. En termes generals, aquests autors remarquen la necessitat de promoure la delimitació de zones socialment heterogènies (que intentin no reproduir la segregació territorial), garantint la igualtat en les condicions d'accés (que intentin no reproduir les desigualtats socials objectives i subjectives en l'accés: quotes, transport, expectatives, etc.). Si bé per si sola la zonificació no resol el problema de la segregació escolar, sí que pot contribuir molt decididament a equilibrar els nivells de demanda dels centres i les diferències entre centres en el perfil social de la seva demanda, especialment per nivell instructiu de les famílies.

En municipis mitjans o petits sembla que les zones úniques són, a priori, el model més positiu, encara que aquesta apreciació es condiciona a les característiques de la realitat local. En municipis grans, en canvi, la relació entre segregació escolar i zonificació és molt més complexa (R. Benito i I. Gonzàlez, 2007)[43].

[42] Ídem.

A la ciutat de Barcelona, per exemple, les dades generals semblen confirmar que la nova zonificació escolar implantada, amb àrees relativament petites integrades per tres centres públics i tres centres privats concertats, ha generat un efecte positiu sobre l'equitat de l'accés. Segons indica el Consorci d'Educació de Barcelona, en aquest darrer procés d'admissió s'ha experimentat un increment de les sol·licituds als centres de titularitat pública i una contenció territorial més alta de la demanda, que es podria deure al model de zonificació utilitzat. Com succeeix amb la resta de mesures que condicionen la llibertat d'elecció de centre de les famílies, val a dir que la majoria de queixes rebudes al Síndic de Greuges plantegen una disconformitat amb les limitacions que suposen les àrees de proximitat per a la tria de l'escola desitjada. Cal tenir present que, per a moltes famílies, especialment de classes mitjanes, la proximitat no és ni de bon tros el criteri principal en l'estratègia de tria d'escola.

> **La nova zonificació escolar de la ciutat de Barcelona ha afavorit l'equitat d'accés**

En aquesta línia, algunes queixes manifesten el desacord sobre els centres educatius que incorpora la zona de proximitat que correspon al domicili dels interessats, generalment perquè l'escola desitjada, per motius ideològics, pedagògics o de tradició familiar, no hi és representada. Aquest és el cas, per exemple, de les queixes rebudes l'any 2007 sobre la zonificació a la ciutat de Barcelona (Q 01011/07; Q 01026/07; Q 01037/07; Q 01381/07; Q 02266/07)[44].

[43] Ídem.

[44] Altres queixes sobre la zonificació a la ciutat de Barcelona, no directament relacionades amb la segregació escolar, han fet referència a la manca d'ajustament en la zonificació dels centres d'educació infantil i primària i dels centres d'educació secundària (Q 02227/07). La persona interessada comentava que els IES adscrits als CEIP corresponents a la seva àrea de proximitat eren fora del seu districte de residència (tot i ser propers geogràficament), la qual cosa provocava que no podia beneficiar-se dels punts corresponents a la proximitat. Encara que els alumnes procedents de centres adscrits tenen prioritat d'accés, i que el barem només s'aplica en situacions excepcionals, quan la concentració de la demanda procedent d'aquests centres adscrits supera l'oferta de places, sembla aconsellable prevenir l'emergència d'aquests possibles desajustos. D'acord amb això, el Síndic de Greuges va suggerir que, als efectes de barem, tots els alumnes que sol·licitessin plaça en un centre de secundària i que procedissin d'un dels centres de primària adscrits, sempre que el centre de primària estigués situat a l'àrea de proximitat del domicili familiar, poguessin tenir els punts corresponents a aquest criteri (malgrat que el centre de secundària no formés part del districte de residència).

Altres queixes, en canvi, plantegen la disconformitat amb una manca de priorització de la proximitat, generalment perquè l'escola desitjada és pròxima al domicili, i en un model de zona única no s'aprofita l'avantatge que es podria tenir si s'apliqués un criteri de proximitat. En aquesta línia, trobem queixes sobre la zona única al municipi de Cambrils (Q 02722/07) o de Vilafranca del Penedès (Q 04379/07).

**Per a moltes famílies la proximitat no és el criteri principal en la tria d'escola**

La majoria de vegades, el Síndic de Greuges informa que l'establiment d'àrees de proximitat té com a objectiu poder aplicar el criteri de proximitat del domicili, que és un dels criteris fixats legalment per prioritzar, no excloure, les sol·licituds d'accés als centres en cas que el nombre d'aquestes sigui superior a l'oferta de places. La normativa estableix únicament que les àrees d'influència per als centres públics i per als concertats han de ser les mateixes i que, per delimitar-les, cal tenir en compte la distribució geogràfica dels centres que imparteixen els diferents ensenyaments d'acord amb l'ajuntament corresponent i havent escoltat els centres afectats. Dins aquests límits, l'Administració té un marge de discrecionalitat ampli per fixar les àrees d'influència dels centres.

No obstant això, el Síndic de Greuges actua quan es pot veure vulnerada la igualtat d'oportunitats en l'accés, quan la zonificació adoptada no combat prou la segregació escolar o quan aquesta mesura no es complementa amb altres estratègies que ajudin a combatre amb més eficàcia el fenomen.

Pel que fa a la igualtat d'oportunitats, per exemple, el Síndic de Greuges va constatar l'any 2007 dèficits en els models de zonificació als municipis de Mataró (Q 02762/07) i Terrassa (Q 02462/07). En ambdós casos, aquests dèficits es devien a desequilibris importants en les places ofertades en cadascuna de les zones de proximitat en el darrer procés d'admissió, de tal manera que unes zones tenien una demanda real o potencial superior a l'oferta (i més competència per accedir als llocs escolars) i altres zones, inferior.

A Mataró, per exemple, segons les dades padronals aportades pel mateix Ajuntament, la zona oest tindria un dèficit d'oferta de 160 places, i la zona est, un superàvit de 186 places, i segons la demanda de places, la zona oest, un dèficit de 28 places, i la zona est, un superàvit de 86 places. A més, les famílies residents en la línia divisòria (Via Europa) tindrien accés amb els punts de proximitat a les places escolars de les dues zones, la qual cosa vulnera el principi d'igualtat en les oportunitats d'elecció de centre de les diverses famílies del municipi. D'acord amb aquestes evidències, el Síndic de Greuges va suggerir buscar i aplicar un altre sistema de zonificació més equilibrat i just amb vista al proper curs escolar. L'Ajuntament, en la seva resposta, va confirmar que ja estaven en marxa els treballs per millorar aquesta zonificació.

En aquesta nova zonificació, cal considerar també la segregació escolar existent al municipi. Les dades de preinscripció confirmen que les famílies tendeixen a evitar, especialment, determinades escoles públiques de la zona est. De fet, la zona oest presenta dèficit de places tant al sector públic com al privat, mentre que en la zona est, el sector privat també presenta dèficit, però no el públic, amb una oferta no coberta de 108 places. Destaquen diversos centres amb menys de 25 sol·licituds en primera opció sobre les 50 places ofertades en cadascun dels centres. Sobre aquesta escassa demanda, la institució va suggerir complementar les mesures de zonificació amb d'altres de més intensives que fomentessin una distribució de la demanda més equilibrada entre els centres del municipi, especialment entre aquelles escoles segregades socialment. Cal recordar que, com ja hem comentat anteriorment, l'Ajuntament de Mataró fa un esforç important a l'hora d'aprofitar la reserva de places per distribuir l'alumnat amb necessitats educatives específiques.

**El Síndic va constatar dèficits en els models de zonificació en alguns municipis**

En aquesta línia, és interessant destacar una queixa rebuda sobre la zonificació per a l'admissió d'alumnat a secundària al municipi de Cambrils (Q 02722/07). La persona interessada posava en qüestió el model de zona única perquè, tot i viure en una urbanització als afores del municipi propera a l'IES La Mar de la Frau, no havia pogut accedir al centre, amb l'esforç de desplaçament que això comportava, i sí que ho havien fet altres famílies que vivien al centre de la vila.

Sobre l'aplicació de la zona única, i després d'estudiar l'assumpte, el Síndic de Greuges va informar la persona interessada que aquesta

mesura podia defensar-se sobre la base de criteris d'equitat, perquè pretén evitar la concentració d'alumnes amb necessitats educatives específiques als dos instituts ubicats al centre del municipi. D'acord amb això, va comunicar que no considerava justificat replantejar la zonificació prevista, especialment sense abans valorar si esdevé realment efectiva per a la distribució més equitativa entre centres de l'alumnat amb necessitats educatives específiques en els propers anys.

Addicionalment, sobre aquest punt, i atès que el municipi s'ha vist afectat negativament per la segregació escolar, s'han estudiat les actuacions que les administracions implicades estan desenvolupant. Destaquen mesures com ara l'Oficina Municipal d'Escolarització, la Taula Mixta de Planificació o el Projecte educatiu de ciutat de Cambrils, que encara són molt recents per poder-ne valorar l'impacte. Esperem, en aquest sentit, que aquestes mesures s'orientin a combatre el fenomen i siguin complementades amb un nombre més alt d'estratègies. El Departament d'Educació, per la seva banda, va informar que va dur a terme actuacions adreçades a la dinamització del centre amb una situació més segregada, amb processos d'avaluació i millora específics (avaluació global diagnòstica i pla de millora) i amb la proposta i el nomenament d'un nou equip directiu implicat en projectes de millora, i també adreçades a la redistribució de la matrícula viva entre els diferents centres de secundària.

### 5.2.5. L'ÚS DE L'ADSCRIPCIÓ DE CENTRES DE PRIMÀRIA I SECUNDÀRIA PÚBLICS

Com és sabut, un dels factors que expliquen les estratègies d'evitació del sector públic per determinades famílies té a veure amb la discontinuïtat de l'oferta educativa en el pas de primària a secundària, circumstància que no es produeix en moltes escoles concertades que integren els diferents nivells educatius. Aquest és un dels motius que explica la necessitat de promoure la continuïtat educativa i de consolidar itineraris entre els CEIP i els IES.

El Decret 75/2007, d'admissió d'alumnat, estableix en l'article 10 les possibilitats i el procediment per a l'adscripció de centres i també els criteris que s'han de seguir per determinar aquesta adscripció. En concret, estableix que "es pren en consideració la disponibilitat de llocs escolars del centre o centres receptors, de manera que no se superi l'oferta que té o tenen autoritzada per al primer curs de cada ensenyament, la relació entre els projectes educatius i curriculars dels centres a adscriure i el centre o centres receptors, el caràcter propi, si fos el cas, la planificació escolar i la proximitat entre els centres". Entre aquestes motivacions, doncs, hi pot haver la lluita contra la segregació escolar.

> **L'adscripció pot ser una eina per revaloritzar centres amb baixa demanda**

Precisament, i atès que en el procés d'admissió l'alumnat procedent d'un centre adscrit té prioritat d'accés, l'adscripció pot ser una eina clau per revaloritzar determinats centres amb baixa demanda o per orientar un determinat tipus de demanda a un determinat centre. Amb motiu d'una queixa sobre les adscripcions d'un nou CEIP del barri del Raval de Barcelona (Q 546/07), el Síndic de Greuges va demanar al Departament d'Educació i al Consorci d'Educació de Barcelona que tinguessin en compte les adscripcions de centre a l'hora de combatre la segregació escolar. Cal evitar adscriure CEIP segregats a IES segregats, perquè d'aquesta manera es reprodueix el fenomen. És important que els IES segregats estiguin adscrits a CEIP no segregats com a estratègia d'orientar una demanda més heterogènia envers aquests instituts. I, de la mateixa manera, és important que els CEIP segregats estiguin adscrits a IES no segregats com a estratègia d'afegir valor a aquests centres de primària i d'atraure-hi un nombre més alt de famílies i socialment més diverses.

Sobre aquest darrer aspecte, precisament, el Síndic de Greuges va recordar a l'administració afectada que les decisions relatives a les adscripcions de centres no han de consistir solament, o bàsicament, a encaixar oferta i demanda escolars i a aconseguir que les places dels centres de secundària siguin suficients o quedin cobertes amb els centres de primària adscrits, sinó també a aconseguir heterogeneïtzar la composició social tant dels centres de primària com dels de secundària. Sobre aquest assumpte, el Síndic està pendent de rebre la resposta de l'Administració.

### 5.2.6. CENTRES ESCOLARS AMB CONDICIONS MATERIALS PRECÀRIES I LENTITUD EN LA CONSTRUCCIÓ DELS NOUS CENTRES

Entre les causes del fenomen de la segregació s'hi troba la manca de qualitat o la provisionalitat de les instal·lacions dels mateixos centres. La manca de remodelació de les instal·lacions, en el cas d'es-

coles antigues, i l'existència d'aularis prefabricats, en el cas d'escoles que inicien l'activitat, són aspectes que afecten negativament la demanda d'aquests centres per part de les famílies. La baixa demanda social fa que aquests centres acumulin vacants i que aquestes serveixin sovint per escolaritzar la matrícula viva que s'incorpora durant el curs escolar. Així s'han iniciat processos de concentració d'alumnat nouvingut que han desembocat en la segregació escolar de nombrosos centres.

Aquests són alguns dels factors que han incidit, per exemple, al CEIP Miquel Bleach o al CEIP Perú del barri de Sants de Barcelona, centres que estan actualment entre les deu escoles amb una presència més alta d'alumnat estranger a la ciutat (vegeu l'apartat 4) i, entre altres particularitats, en edificis antics i amb patis petits o mal condicionats.

Pel que fa a les condicions materials dels centres, les queixes que han arribat al Síndic de Greuges durant l'any 2007, quinze en total, s'han referit bàsicament a la proliferació d'escoles ubicades en aularis prefabricats. Són especialment il·lustratives les queixes corresponents als municipis de Terrassa (Q 02462/07), Girona (Q 03616/07) i Barcelona, en concret al barri del Poblenou (Q 00881/07, Q 02237/07, Q 02342/07, Q 02420/07, Q 02554/07, Q 02555/07, Q 02572/07), perquè denoten que les polítiques de provisió de l'oferta escolar arrosseguen dèficits de planificació a mitjà termini. L'*Informe al Parlament* de l'any 2007 ja aborda l'anàlisi d'aquesta qüestió.

D'una banda, és cert que aquests tres territoris es caracteritzen per un creixement important de la demanda en els darrers anys i per elevats nivells de densitat urbana, circumstàncies que fan més complexa la planificació. D'altra banda, però, també ho és que aquesta complexitat s'ha traduït actualment en importants desequilibris interns en la distribució de l'oferta d'aquests municipis i en una elevada saturació de places global. En el cas del barri del Poblenou, per exemple, la demanda educativa va ser superior a l'oferta durant el darrer procés d'admissió (amb un dèficit de 37 places). Això mateix va passar en el cas de Terrassa amb el Districte 2-Llevant i el Districte 3-Sud, encara que el superàvit d'oferta al Districte 1-Centre tendís a compensar aquest dèficit. Malgrat que l'obertura de nous grups i la construcció de nous centres tendeixin a equilibrar els nivells d'oferta i demanda, l'elevada saturació de places escolars i la proliferació d'aularis prefabricats deixen entreveure problemes en la capacitat d'anticipació del comportament d'aquesta demanda.

Tal com apunta l'*Informe al Parlament* de l'any 2007, aquests dèficits de planificació es posen de manifest fonamentalment per tres circumstàncies:

En primer lloc, l'elevada presència de centres situats en aularis prefabricats que hi ha en aquests tres territoris. En el cas del Poblenou, per exemple, dels nou centres públics, tres funcionen en instal·lacions provisionals i un altre està pendent de construcció. Aquesta situació demostra que l'oferta de places a la zona està creixent i garanteix que ho continuarà fent durant els propers anys. No obstant això, no s'ha de perdre de vista que la proporció de centres que funcionen amb aularis prefabricats i provisionals és alta, i aquest no és un model desitjable per a l'escolarització dels infants i per a la imatge del sector públic. De fet, si el centre que està pendent de construcció hagués estat ja en funcionament, en el proppassat procés d'admissió d'alumnat s'hauria cobert la demanda del barri sense necessitat ni d'ampliar ràtios, ni d'ampliar línies. Aquesta circumstància evidencia un cert retard en la capacitat de resposta que demostra el Departament d'Educació.

**Alguns municipis tenen nombrosos centres en instal·lacions provisionals**

En segon lloc, el fet que mesos més tard de la posada en funcionament en mòduls prefabricats dels centres, de vegades encara no se sàpiga ni quina en serà la ubicació final, ni quan s'haurà construït definitivament l'edifici. En el cas de la queixa de Girona, per exemple, això succeeix amb el nou CEIP Girona. Cal advertir que aquest centre es troba provisionalment en un solar on dos altres centres (CEIP Marta Mata i CEIP Pericot) hi desenvolupen o hi han desenvolupat en algun moment, també de manera provisional, la seva activitat. L'informe del Departament d'Educació assenyala que la construcció d'aquest centre està pendent de la cessió del solar de l'Ajuntament per a la ubicació definitiva. L'any 2004, amb motiu de la revisió del mapa escolar de la ciutat, aprovat pel Consell Escolar Municipal, es va fer una previsió de necessitats fins a l'any 2015, i en el Pla quadriennal 2008-2011 del Departament d'Educació consta l'edificació definitiva per a l'any 2008, sempre que es disposi del solar corresponent.

I en tercer lloc, el retard en les previsions de construcció de l'escola definitiva. En el cas de Poblenou, per exemple, cal destacar una queixa sobre la manca d'inici de les obres del CEIP Pere IV (Q 00881/07). L'escola va entrar en funcionament

el curs 2004-2005 en unes instal·lacions provisionals amb quatre línies de P3, a més del P4 i el P5, i el Departament d'Educació va assumir el compromís amb les famílies que el setembre de 2007 el curs començaria en un nou edifici que s'havia de construir al carrer de Bilbao. La construcció d'aquest nou centre va topar, però, amb diversos entrebancs i retards relacionats amb l'actuació de l'Ajuntament de Barcelona i del Departament d'Educació (referent a la cessió del terreny, la tramitació de la llicència d'obres i d'activitat, etc.). Finalment, les obres van començar el dia 2 de març de 2007, i el curs 2007-2008 no s'havia iniciat en les instal·lacions definitives.

**Les condicions de provisionalitat no afavoreixen l'atracció de la demanda**

En aquesta mateixa línia, es pot assenyalar una queixa referida al retard en la construcció del CEIP La Roureda, al municipi de Tordera (Q 00801/07). La persona interessada assenyalava que el centre, que s'ubica actualment en mòduls prefabricats en unes condicions que qualifica de deplorables, havia d'estar definitivament construït per al curs de fa tres anys, segons la informació que se'ls havia donat inicialment. Més endavant, durant el curs 2006-2007, es va informar les famílies que la construcció estava prevista per al curs 2007-2008, si bé aquestes temien que aquest termini tampoc fos acomplert. Malgrat això, en el moment de presentar la queixa, encara no s'havien iniciat les obres. L'any 2007 el Departament d'Educació va informar que la redacció i l'execució del projecte d'obres van ser adjudicades el mes de novembre de 2006 i que ben aviat se'n podria temporalitzar la construcció. També indicava, però, que l'inici de les obres d'execució material del centre depenia dels accessos al solar, que en aquells moments estaven pendents que l'Ajuntament de Tordera els possibilités. Finalment, sense possibilitat d'iniciar el curs 2007-2008 a l'edifici definitiu, el 30 de maig de 2007 van iniciar-se les obres de construcció del CEIP La Roureda amb una durada prevista d'execució de set mesos.

En aquests casos, les resolucions del Síndic de Greuges fan referència als aspectes següents:

En primer lloc, es posa l'èmfasi en la necessitat de fer més esforços a l'hora de preveure i anticipar l'evolució de la demanda. És important anticipar el comportament de la demanda amb prou temps per poder articular mesures que donin respostes adequades a aquest comportament.

En segon lloc, i amb la finalitat de promoure la cobertura de la demanda i evitar la massificació de l'oferta ja existent, es demana accelerar tant la construcció definitiva dels centres que funcionen de manera provisional com l'obertura i la construcció dels centres que estiguin pendents. L'acceleració en la creació d'oferta és important, precisament per evitar la necessitat d'impulsar mesures extraordinàries que incideixin negativament en la qualitat del sistema. I en tercer lloc, ateses les condicions de provisionalitat descrites (mòduls prefabricats, ubicació provisional, etc.), se suggereix controlar l'impacte que aquesta situació pugui tenir sobre l'atracció de la demanda i sobre la disponibilitat de places vacants en el període de matrícula viva. Les dades de preinscripció per al curs 2007-2008 constaten que, en uns casos més que en d'altres, les condicions de provisionalitat poden no haver afavorit l'atracció de la demanda. Cal tenir present aquesta circumstància en el procés de matrícula viva i evitar que la disponibilitat de places vacants durant el curs escolar pugui afavorir dinàmiques de concentració d'alumnat nouvingut amb necessitats als centres.

Aquests suggeriments demanen més coordinació del Departament d'Educació i dels ajuntaments per millorar les condicions materials dels centres educatius.

## 5.3. LA REPRODUCCIÓ DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR EN EL PROCÉS DE PREINSCRIPCIÓ I MATRÍCULA DE L'ALUMNAT

### 5.3.1. DESACORD AMB LA PLAÇA ASSIGNADA D'OFICI I AMB LES LIMITACIONS A LA TRIA D'ESCOLA DE LES FAMÍLIES

Les assignacions d'ofici afecten aproximadament el 5% dels alumnes admesos a P3. Com hem indicat en epígrafs anteriors, moltes queixes presentades per famílies tenen a veure precisament amb el desacord amb aquesta plaça assignada d'ofici durant el procés d'admissió (prop d'un centenar de queixes han arribat l'any 2007 sobre aquesta qüestió).

Ben sovint, en els escrits de queixa s'esmenta l'obligació que suposadament té l'Administració educativa de garantir plaça en algun dels centres demanats en la sol·licitud de preinscripció i s'in-

voca la llibertat d'elecció de centre com un dret recollit en la Constitució.

Amb tot, cal recordar que la Constitució reconeix el dret dels pares a escollir la formació religiosa i moral que estimin més oportuna per als fills (art.77.3), però en canvi no recull la llibertat d'elecció de centre, que la regula la Llei orgànica 8/1985, del dret a l'educació (LODE), com el dret a escollir centre docent tant públic com privat o concertat.

Davant aquest plantejament d'algunes famílies, el Síndic orienta les persones interessades i els recorda que l'elecció de centre no té caràcter absolut i que la mateixa normativa que la reconeix estableix mecanismes per prioritzar les sol·licituds d'accés als centres en cas que el seu nombre sigui superior a l'oferta de places existents, partint de la base que aquest és un nombre necessàriament limitat.

Aquesta ha estat precisament la línia seguida per una jurisprudència abundant del Tribunal Suprem, que ha considerat que aquest exercici ha de ser satisfet com una manifestació de preferència garantida sempre que sigui possible, i no exclou l'existència de criteris objectius de selecció.

Finalment, la institució també exposa a les persones interessades el deure que té l'Administració, també establert per les diferents lleis d'educació, de garantir l'equitat del sistema educatiu. I sobre la base d'aquest deure, és molt important que l'Administració desenvolupi polítiques que permetin orientar el procediment d'admissió i la tria d'escola de les famílies (que no pas el dret a aquesta tria). Cal recordar que el dret que tenen les famílies a triar entre diferents escoles no impedeix a l'Administració d'intervenir sobre el procediment d'admissió.

**L'Administració té el deure de garantir l'equitat del sistema educatiu**

La necessitat que l'Administració intervingui es posa de manifest amb la mateixa tipologia de queixes rebudes al Síndic de Greuges. Moltes d'aquestes queixes expressen resignació per no haver pogut accedir a cap de les escoles sol·licitades en la preinscripció, però moltes altres manifesten una clara voluntat de fugida respecte dels centres que resten amb vacants, un cop feta l'assignació de plaça. Les mateixes dades de preinscripció i matrícula exposades en epígrafs anteriors constaten aquests processos de fugida. Amb aquests processos, cal tenir present que es reforça un cercle viciós: la fugida de famílies de determinats centres contribueix a alimentar la segregació escolar, i aquesta segregació estimula encara més les famílies a fugir d'aquestes escoles.

Per trencar aquest cercle, cal que l'Administració combati la segregació escolar amb tots els instruments que té a l'abast i també amb els que incideixin en l'equitat en el procediment d'admissió. Alguns consideren que la solució del problema passa per millorar fonamentalment les condicions objectives dels centres (instal·lacions, professorat, etc.), des del convenciment que si tots els centres fossin socialment atractius, l'equitat en la seva composició social quedaria garantida sense cap condicionament de l'Administració a la tria d'escola de les famílies.

Aquests plantejaments, però, obvien les lògiques de tria d'escola dels diferents grups socials. Els estudis sociològics conclouen que les classes mitjanes posen en pràctica estratègies de distinció social en l'escolarització dels fills, que es concreten en la recerca d'espais educatius propis i en la tria d'escoles que ofereixin una composició social homogènia respecte al grup d'iguals. Aquestes estratègies, per exemple, expliquen que en molts municipis els processos de concentració escolar més intensos no es produeixin pas entre l'alumnat estranger, sinó més aviat entre l'alumnat amb progenitors de nivell instructiu elevat (Benito i Gonzàlez, 2007)[45]. O també explica els processos d'apropiació dels centres públics per determinades famílies de classes mitjanes, quan hi han hagut d'escolaritzar els fills per la impossibilitat d'accedir als centres inicialment desitjats (Raveaud i Van Zanten, 2007)[46].

Aquesta reflexió ens porta a plantejar un darrer aspecte: les polítiques relacionades amb l'admissió d'alumnat que apliqui l'Administració no solament han de fomentar la redistribució equitativa de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, sinó del conjunt de grups socials. Cal tenir present que, com hem comentat, la segregació escolar per nivell d'instrucció pot ser més intensa que la segregació en funció de l'origen immigrat (Benito i Gonzàlez, 2007)[47]. La finalitat d'aquestes polítiques ha de ser que la composició social dels centres sigui internament heterogènia des de diferents variables socials.

---

[45] Ídem.

[46] Raveaud, M. i Van Zanten, A. (2007). "Choosing the Local School: Middle Class Parents' Values and Social and Ethnic Mix in London and Paris". *Journal of Education Policy*, V.22, n.1, p.107-124.

[47] Ídem.

### 5.3.2. FALSOS EMPADRONAMENTS I ALTRES IRREGULARITATS EN EL PROCÉS D'ADMISSIÓ

L'*Informe al Parlament* 2007 també destaca l'existència d'irregularitats en el procediment d'admissió. De fet, la tensió en la tria d'escola també comporta pràctiques fraudulentes relacionades amb el procés de preinscripció. En aquesta línia, la institució rep queixes sobre presumptes irregularitats comeses tant per determinades famílies que al·leguen, als efectes de barem, circumstàncies que presumptament són falses, com per alguns centres que cometen irregularitats per alterar el resultat de les llistes baremades d'admesos. En concret, durant el procés d'admissió corresponent a l'any 2007 el Síndic de Greuges va rebre 19 queixes relacionades amb aquest tipus de qüestions.

Pel que fa a les irregularitats comeses per famílies, aquestes fan referència a falsos empadronaments o també a falses malalties. Aquestes pràctiques intenten aconseguir el màxim de punts possibles per accedir a un dels centres desitjats, com a estratègia generalment per evitar els centres més estigmatitzats del territori. De fet, les queixes s'han produït de manera més freqüent en municipis caracteritzats per una elevada segregació escolar, com és el cas de les ciutats de Badalona o Barcelona.

En el cas dels falsos empadronaments, el Departament d'Educació trasllada la denúncia a l'ajuntament corresponent perquè realitzi les investigacions pertinents, tal com estableix l'article 62 del Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació de les entitats locals. Sobre aquest procés, el Síndic de Greuges constata diversos aspectes que cal millorar.

Un primer aspecte és que el grau de comprovació del domicili habitual dels alumnes pels ajuntaments és molt variable. Val a dir que la tramitació de les queixes demostra que hi ha ajuntaments que no mostren gaire interès a investigar aquestes presumptes irregularitats, bé perquè consideren que l'aplicació dels criteris d'admissió d'alumnat correspon al Departament d'Educació, bé perquè consideren que el domicili de l'infant als efectes escolars no ha de coincidir necessàriament amb el domicili de residència, bé per altres circumstàncies.

Sovint, només actuen quan hi ha denúncies específiques, amb noms i cognoms dels alumnes que presumptament han falsejat l'empadronament. En aquests casos, l'Administració local o el mateix Síndic de Greuges informen les persones interessades que si no aporten dades concretes no es procedeix a fer cap investigació (Q 03190/07 i altres). En aquest sentit, el Síndic de Greuges considera que hi ha formes d'acotar la investigació de possibles casos de frau. A tall d'exemple, trobem les actuacions dutes a terme per l'Ajuntament de Cerdanyola amb motiu d'una queixa sobre falsos empadronaments en dos centres escolars (Q 04476/07). En concret, l'Ajuntament va investigar els canvis de residència en el darrer any a la zona de proximitat dels centres i va notificar al Departament d'Educació els casos d'irregularitat detectats per la policia local.

> **El Síndic detecta manca d'implicació d'algunes administracions a l'hora de combatre les irregularitats en el procés d'admissió**

Un segon aspecte a millorar, precisament, fa referència a l'ús que es fa dels resultats d'aquestes comprovacions. L'empadronament en un domicili diferent del de residència no sempre és identificat pels ajuntaments com a situació irregular (per exemple, quan és a casa dels avis), de tal manera que la detecció d'aquestes situacions no sempre comporta la tramitació de la baixa del padró d'habitants. En aquests casos, el Síndic informa l'Administració local que la Llei reguladora de les bases de règim local estableix que els ajuntaments han de dur a terme les operacions i les actuacions necessàries per mantenir actualitzats els padrons, de manera que les dades que aquests contenen concordin amb la realitat. Alhora, també recorda que el reglament estatal de població i demarcació territorial de les entitats locals estableix l'obligació dels ajuntaments de donar de baixa d'ofici les persones que hi figurin empadronades incomplint els requisits que estableix el mateix reglament (Q 05744/06; Q 06551/06; etc.).

Davant d'aquesta inacció, hi ha casos que, malgrat formalment no considerar que s'hagi produït cap irregularitat, l'Administració aplica mesures per facilitar l'escolarització en un dels centres desitjats a les persones que han presentat les denúncies de falsos empadronaments (ampliacions de ràtio, priorització en les llistes d'admissió, etc.). Això es va produir, per exemple, a Sant Sadurní d'Anoia (Q 03832/07).

Altres ajuntaments, en canvi, havent comprovat les irregularitats, inicien els tràmits corresponents per donar de baixa del padró d'habitants les persones que han falsejat les dades del domicili habitual. Generalment, quan el Departament d'Educació rep el certificat de la baixa padronal, l'actuació conclou també amb la baixa dels alumnes del centre on havien aconseguit plaça amb la documentació falsa. Aquesta mateixa situació ja fou destacada el 2006 amb motiu d'una queixa al municipi de Figueres (Q 06861/06). La coordinació entre administracions i la celeritat en les actuacions resultaren fonamentals.

**Els ajuntaments han de mantenir els padrons actualitzats perquè les dades siguin reals**

Precisament, un tercer aspecte que cal millorar és la celeritat de les diferents administracions que hi intervenen per garantir la resolució de les presumptes irregularitats abans de començar el curs escolar, quan és més senzill de fer canvis en les llistes d'admesos. Així mateix, determinats ajuntaments, tot i dur a terme les investigacions pertinents, no actuen amb la rapidesa necessària per tramitar i notificar la baixa del registre padronal al Departament d'Educació, o bé l'Administració educativa, un cop notificada la baixa, no actua amb prou diligència per donar de baixa els alumnes implicats del centre.

En aquest sentit, és il·lustratiu exposar la situació ocorreguda en dos municipis diferents. D'una banda, en unes queixes sobre falsos empadronaments a Vilanova i la Geltrú (Q 08282/06; Q 08283/06), l'Ajuntament va comunicar al Departament d'Educació que havia iniciat el procediment per incoar d'ofici la baixa del padró municipal d'habitants de les famílies denunciades, i el Departament, en canvi, com que encara no tenia formalment la notificació de la baixa padronal, va decidir desestimar el recurs de la persona que havia denunciat els fets.

D'altra banda, en la queixa ja comentada de Cerdanyola del Vallès (Q 04476/07), l'Ajuntament lamenta no haver pogut concloure abans de l'inici del curs escolar el procés d'investigació de totes les famílies que podrien haver comès algun tipus d'irregularitat i també lamenta que el procediment per donar de baixa d'ofici una persona empadronada no faciliti la celeritat. De fet, el procediment que determina l'article 72 del Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació de les entitats locals, requereix la comprovació de l'incompliment dels requisits i, un cop comprovada aquesta circumstància, la realització d'una audiència amb les persones implicades, que han de comunicar el lloc on viuen habitualment i sol·licitar per escrit l'alta al padró municipal corresponent i la tramitació de la sol·licitud d'alta.

Si l'interessat no està d'acord amb la baixa, aquesta només es pot dur a terme amb un informe favorable del Consell d'Empadronament, organisme d'àmbit estatal. Segons el procediment establert, doncs, en cas de disconformitat de les persones interessades, l'Administració local pot no tenir prou temps per resoldre les denúncies presentades abans que s'iniciï el curs escolar. En la queixa de Cerdanyola del Vallès, per exemple, l'Ajuntament va iniciar el procediment per incoar d'ofici la baixa del padró a diversos alumnes el mes de juliol de 2007, i el desembre de 2007 encara no se sabia la resolució final dels que van recórrer contra la decisió.

Certament, fa alguns anys el Departament d'Educació ja va introduir mecanismes de caràcter preventiu dins el procés de preinscripció i matrícula per intentar evitar que les famílies poguessin fer valer informació no ajustada a la realitat. S'augmentaren, per exemple, les exigències relacionades amb la documentació acreditativa dels criteris de baremació, com ara la necessitat d'aportar el certificat o el volant municipal de convivència de l'alumne i el resguard de la renovació del DNI en els casos en què l'adreça que apareixia en el DNI del sol·licitant no coincidia amb el domicili que s'havia comunicat en el procés d'admissió.

No obstant això, i atès que les irregularitats continuen existint, les instruccions que despleguen el Decret 75/2007 haurien d'establir un tractament excepcional per als casos en què els ajuntaments aporten informes sobre irregularitats en l'empadronament, i en què es notifica que s'inicia el procediment per donar de baixa un determinat alumne del padró, la qual cosa significa que l'ajuntament en qüestió certifica que el domicili on està empadronat l'alumne no és el seu domicili habitual. Es podrien ampliar, per exemple, els requeriments per demostrar el domicili real de residència no solament amb el certificat d'empadronament.

La lentitud del procés de resolució de les irregularitats també afecta les actuacions del Departament d'Educació quan aquestes irregularitats ja han estat verificades per la mateixa Administració local. En la queixa relativa a irregularitats al muni-

cipi de Cerdanyola del Vallès (Q 04476/07), el Departament d'Educació va assenyalar que, en els casos en què l'alumnat havia estat donat de baixa d'ofici per l'ajuntament, calia iniciar un procediment de revisió d'ofici declaratiu de la nul·litat de les llistes d'alumnes. Aquesta decisió, prevista en casos en què l'Administració canvia determinats criteris per motius de legalitat o d'oportunitat, requereix la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora, la qual cosa demora encara més el procediment. De fet, el Síndic de Greuges va informar el Departament d'Educació que no considerava adequat recórrer a aquest procediment i que no hauria de ser aplicat en aquells casos en què l'Administració local resol que s'ha produït un empadronament fraudulent, perquè la revisió de l'acte no té l'origen en un canvi de criteri de l'Administració per motius de legalitat o d'oportunitat, sinó en l'aportació de documentació fraudulenta per part dels interessats. En aquest sentit, cal tenir en compte que, per a aquests casos, el Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, estableix expressament en l'article 6.4 que la falsedat o el frau en les dades aportades comporta la pèrdua dels drets de prioritat en l'accés.

**El Departament d'Educació va introduir mecanismes preventius contra fraus en el procés**

De fet, i d'acord amb això, com que no és necessari recórrer al procediment de revisió d'actes nuls que estableix l'article 102 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, el Síndic de Greuges va informar que tampoc calia condicionar l'actuació del Departament d'Educació a l'existència d'una resolució definitiva en via administrativa de l'ajuntament corresponent. Aquest criteri no té en compte el que estableix l'article 57 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, segons el qual els actes administratius produeixen efectes des de la data en què es dicten, llevat que es disposi altrament. A criteri del Síndic, la resolució de l'ajuntament de modificar el padró constitueix títol suficient per a l'actuació del Departament d'Educació, sense necessitat d'esperar a la finalització de la via administrativa, que l'article 138 de la Llei 30/1992 estableix només per als procediments sancionadors.

Davant d'aquestes circumstàncies, i en el cas concret de la queixa presentada a Cerdanyola del Vallès, s'ha instat el Departament d'Educació que, amb vista al proper procés de preinscripció i matrícula, rectifiqui els criteris d'actuació en els supòsits en què els ajuntaments constatin l'existència de falsos empadronaments i es resolgui la modificació corresponent del padró, en el sentit d'aplicar l'article 6.4 del Decret 75/2007 amb totes les garanties del procediment administratiu, però sense recórrer al procediment de revisió d'ofici per nul·litat que estableix l'article 102 de la Llei 30/1992.

Pel que fa a les falses malalties, destaquen queixes presentades per famílies que es veuen perjudicades a l'hora d'accedir a un determinat centre a causa de l'inusual nombre de certificats mèdics que presenten altres famílies en el procés de matriculació, i que redueixen sensiblement les seves probabilitats d'obtenir plaça. Arran d'una queixa d'un centre concertat al municipi de Lleida (Q 03096/07), es va constatar que 6 infants havien al·legat aquesta circumstància del total de 75 alumnes admesos, xifra aparentment superior a la prevalença d'aquestes malalties entre la població infantil. Les dades aportades pel Departament també constataven diferències entre centres públics i centres concertats en el nombre d'alumnes que al·legaven patir aquestes malalties, als efectes de barem, amb els certificats mèdics corresponents. Aquests podrien ser indicis sobre el falsejament d'aquestes circumstàncies en el procés d'admissió, que fan aconsellable un control més exhaustiu de l'Administració sobre aquests processos de certificació. Per exemple, es podria requerir que el certificat mèdic fos expedit pel metge de capçalera de la seguretat social.

Tant en casos de falses malalties com de falsos empadronaments, el Departament d'Educació també revisa que el centre escolar, que custodia la documentació, hagi realitzat una correcta baremació de les llistes i que totes les famílies hagin aportat la documentació acreditativa necessària. En la majoria de queixes, la Inspecció educativa constata que el centre actua correctament (Q 08096/07; Q 03190/07; Q 03251/07; Q 02182/07; etc.).

Aquestes investigacions, però, també constaten que hi ha alguns centres que no realitzen correctament la baremació de les llistes. La revisió de la documentació per la Inspecció educativa va permetre resoldre queixes sobre centres concertats als municipis de Manresa (Q 02244/07) i de Premià de Mar (Q 02513/07). En aquest darrer cas, per exemple, el centre havia concedit els punts de pare o mare treballadora al centre a un alumne que tenia un familiar de segon grau contractat per l'escola. Un cop detectades les irregularitats, es va corregir la llista baremada.

Precisament, altres queixes il·lustren fins a quin punt alguns centres poden arribar a distorsionar la baremació com a estratègia per seleccionar la demanda. És el cas, per exemple, d'una queixa presentada per una família sobre la baremació realitzada per un centre concertat al municipi de Premià de Dalt (Q 02799/07), perquè havia constatat que més del 90% de l'alumnat admès tenia els punts de germans o de fills de treballadors del centre. Per exemple, una manera distorsionar la baremació és mitjançant la contractació temporal de familiars per obtenir els punts corresponents.

I és el cas, per exemple, també, d'una queixa que exposa la invitació a les famílies per la direcció d'un centre concertat de la ciutat de Barcelona a falsejar la informació del domicili de residència a la sol·licitud de preinscripció, sense la necessitat de falsejar la documentació acreditativa (Q 02323/07). En la investigació realitzada, el Consorci d'Educació de Barcelona va comprovar que, en efecte, hi havia hagut errors de baremació en l'acreditació de l'àrea territorial de proximitat, i que aquests errors s'havien d'imputar a la mateixa direcció del centre. També a la ciutat de Barcelona, val la pena fer menció d'una altra queixa sobre la baremació realitzada per un altre centre concertat, que havia adjudicat els 40 punts en el procediment d'admissió a P3 a alumnes que tenien germans matriculats i prematriculats al primer cicle d'educació infantil, no concertat (Q 02661/07; Q 02662/07).

> **El Síndic ha detectat que hi ha centres que no realitzen correctament la baremació de llistes**

Val a destacar que, en la resolució d'aquests casos, el Consorci d'Educació de Barcelona va optar per no modificar la matrícula existent, bé perquè la responsabilitat era imputable principalment al centre, o bé perquè el curs escolar era a punt de començar o per no alterar l'equilibri assolit en el procés d'admissió entre l'oferta i la demanda. En aquest sentit, el Síndic de Greuges va demanar a aquesta administració restablir la situació de dret, clarament vulnerada, i donar l'oportunitat d'accedir al centre a les famílies que els hauria correspost i que no haurien pogut fer-ho. Això podria significar, lògicament, assignar a altres centres amb vacants algunes de les famílies ja matriculades. Sobre aquest assumpte, el rigor de l'Administració en el compliment de la normativa és fonamental per prevenir aquesta pràctica en el futur.

Paral·lelament, també va suggerir, tal com estableix l'article 24 del Decret 75/2007, aplicar les sancions corresponents establertes en l'article 62 de la Llei orgànica 8/1985, reguladora del dret a l'educació. L'incompliment greu comporta, fins i tot, la rescissió del concert.

### 5.3.3. LES LIMITACIONS DE LES OFICINES MUNICIPALS D'ESCOLARITZACIÓ I DE LES COMISSIONS D'ESCOLARITZACIÓ PER A LA GESTIÓ DEL PROCEDIMENT D'ADMISSIÓ D'ALUMNAT

Per prevenir les pràctiques irregulars en el procés d'admissió diverses persones interessades qüestionen en els escrits de queixa que els centres escolars s'ocupin, en primera instància, de la custòdia i la revisió de la documentació acreditativa sobre el compliment dels criteris de prioritat de les famílies. Aquesta reflexió introdueix el debat plantejat sobre el control del procés d'admissió.

Inicialment, les oficines municipals d'escolarització i les comissions d'escolarització es van plantejar com a instruments clau per garantir, entre altres aspectes, l'equitat en l'admissió d'alumnat. Val a dir que el Decret 252/2004, sobre l'admissió d'alumnat, anterior al vigent, d'1 d'abril, dotava les oficines municipals d'escolarització de competències per baremar les sol·licituds rebudes per aquest servei i per remetre aquestes sol·licituds baremades als centres de primera opció (article 18.5). Aquest mateix decret establia que, havent finalitzat el període de preinscripció, les noves sol·licituds d'admissió es remetrien en darrer terme a la comissió d'escolarització o, si escau, a l'oficina municipal d'escolarització corresponent perquè procedís a l'adjudicació de lloc escolar, d'acord amb una distribució adequada i equilibrada entre els centres docents (articles 6.6. i 19.3.d.).

Dotar les comissions d'escolarització de competències per controlar l'assignació de la matrícula viva als centres escolars era una mesura que permetia intensificar la lluita contra la segregació escolar de determinats centres. El cert, però, és que l'aplicació dels articles 6.6, 18.5 i 19.3.d es va suspendre arran d'un procés judicial obert, que encara ara està pendent de la resolució del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Finalment, com ja hem comentat a l'apartat de normativa, el nou Decret 75/2007, pel qual s'estableix actualment el procediment d'admissió, ja no recull aquests articles.

A aquesta limitació de les competències originàriament assignades cal afegir-hi altres dificultats relacionades amb la relació amb les mateixes famílies i centres escolars, i amb la coordinació entre les diferents administracions implicades. Les queixes rebudes al Síndic de Greuges sobre les oficines municipals d'escolarització en el darrer procés d'admissió (Q 02556/07; Q 02942/07; Q 03018/07; Q 03023/07; etc.), per exemple, feien referència a la manca d'actualització de la informació disponible sobre l'oferta de places vacants. La pràctica constata, en aquest sentit, dèficits d'integració dels sistemes informàtics d'informació del Departament d'Educació i de les mateixes oficines municipals d'escolarització, la qual cosa dificulta a aquests serveis poder dur a terme correctament la seva tasca informativa.

El Síndic de Greuges, doncs, proposa enfortir el paper de les oficines municipals d'escolarització i les comissions d'escolarització en la gestió del procés d'admissió.

### 5.3.4. PROBLEMES RELACIONATS AMB LA INFORMACIÓ A LES FAMÍLIES

El Decret 75/2007 estableix que el Departament d'Educació informi sobre l'oferta escolar disponible en cadascun dels territoris. Així mateix, atribueix als centres escolars i a les oficines municipals d'escolarització la funció d'informar les famílies sobre els aspectes fonamentals que puguin incidir en l'admissió de l'alumnat (projectes educatius, oferta d'ensenyaments, oferta de llocs escolars, adscripció de centres, criteris d'admissió de l'alumnat, àrea de proximitat, etc.).

Sobre aquesta tasca informativa que desenvolupen les diferents administracions implicades i els nivells administratius implicats, i a banda dels aspectes ja tractats en l'epígraf anterior, convé considerar diversos aspectes a millorar.

**Hi ha desigualtats entre grups socials en l'ús de la informació per part de les famílies**

En primer lloc, cal fer referència a les desigualtats socials en l'accés a la informació. De fet, les diferències entre classes socials en les lògiques d'elecció de centre es deuen, en part, a diferències en els nivells de coneixement del sistema educatiu i de l'oferta escolar. Alguns estudis corroboren que les famílies de més nivell econòmic i educatiu efectuen una elecció de centre més curosa, entre altres motius, perquè utilitzen més i millor informació, mentre que les famílies socialment menys afavorides, amb més dificultats per estar informades, tenen una percepció més difusa (o simplement incorrecta) de les característiques del sistema educatiu (Calero i Escardíbul, 2007)[48]. Això explica, només en part, que la resistència a escolaritzar-se en determinats centres, o la fugida per fer-ho en d'altres, sigui més freqüent entre les classes mitjanes que entre les classes treballadores. En darrer terme, aquestes desigualtats socials relacionades amb la informació reverteixen negativament sobre l'equitat del sistema i sobre la composició socialment heterogènia dels centres.

**Els prejudicis socials sobre l'oferta escolar contribueixen a consolidar la segregació escolar**

En segon lloc, convé esmentar l'existència de prejudicis socials sobre l'oferta escolar que contribueixen a consolidar la segregació escolar. Els prejudicis existents sobre la qualitat dels diferents centres escolars, moltes vegades erròniament fonamentats, condicionen la tria d'escola de les famílies. Aquests prejudicis es constaten en algunes de les queixes presentades al Síndic de Greuges sobre la impossibilitat d'accedir a l'escola sol·licitada en primera opció i es concreten en un rebuig frontal mostrat per algunes famílies envers el conjunt del sector públic. Les polítiques d'informació a les famílies han de tendir a combatre aquests prejudicis, tot donant a conèixer les característiques de l'oferta escolar i les virtuts dels diferents centres que l'integren, especialment durant el procés d'admissió d'alumnat.

En tercer lloc, aquestes queixes també constaten dèficits d'informació relacionats amb els drets de les famílies vinculats a l'escolarització dels fills. A tall d'exemple, moltes famílies consideren que el dret de llibertat d'elecció de centre obliga l'Administració a assignar plaça al centre desitjat per la família, sigui quina sigui la disponibilitat de places. Aquestes apreciacions, no ajustades a la realitat, condicionen negativament la gestió dels processos de preinscripció i matrícula, especialment pel que

[48] Calero, J. i Escardíbul, J. (2007). "Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003". *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 183-(4/2007).

fa a les famílies que no han aconseguit plaça en cap dels centres sol·licitats, i també les possibilitats de la mateixa Administració de combatre el fenomen de la segregació escolar. Des d'aquest punt de vista, i amb motiu de diverses queixes sobre el darrer procés d'admissió (Q 02036/07, Q 02187/07, Q 02107/07, Q 02153/07, Q 02171/07, Q 02227/07 i Q 02332/07), el Síndic de Greuges ha suggerit a l'Administració educativa incorporar a la sol·licitud de preinscripció alguna referència als drets que tenen les famílies en aquest procés.

En quart lloc, aquestes mateixes queixes també constaten dèficits d'informació sobre el procediment de preinscripció. Les persones interessades, entre altres coses, manifestaven el desacord sobre el desconeixement que havien tingut en el procés d'admissió dels canvis normatius que va introduir el Decret 75/2007 (Q 02227/2007, per exemple). Precisament, aquestes queixes serveixen per evidenciar que nombroses famílies afronten el procés d'admissió sense una informació adequada. Si fem cas de les queixes rebudes a aquesta institució, els aspectes al voltant dels quals es constaten dèficits d'informació són:

- Drets de les famílies en l'escolarització dels fills.
- Consideració, als efectes de barem, de l'existència de germans al centre adscrit al centre sol·licitat.
- Criteris de prioritat i barem corresponent.
- Explicació de la baremació de les sol·licituds (especialment que el barem corresponent a la primera opció s'aplica a la resta d'opcions sol·licitades).
- Documentació acreditativa que cal adjuntar per certificar les circumstàncies al·legades als efectes de barem.
- Aspectes bàsics sobre el procediment de preinscripció i matrícula per conèixer els passos a seguir i les instàncies de suport.
- Característiques de l'oferta escolar de la zona.

Aquestes mateixes queixes rebudes posen de manifest la conveniència que el Departament d'Educació optimitzi el procés d'informació i adeqüi els instruments que té a l'abast (web, documents informatius, sol·licitud de preinscripció, etc.) a les necessitats d'informació de les famílies.

Finalment, i en cinquè lloc, hi ha queixes que també constaten dèficits d'informació sobre el procediment d'assignació de plaça i de matrícula. Aquestes fan referència bàsicament a l'atenció prestada en algunes oficines municipals d'escolarització, com ara Mataró (Q 02556/2007) i Terrassa (Q 02942/2007, Q 03018/2007 i Q 03023/2007). El cert és que, des d'un punt de vista formal, no s'han detectat irregularitats en els protocols d'informació d'aquests serveis. No obstant això, atesa la tensió amb què moltes famílies viuen el procés de preinscripció i matrícula, especialment en el període comprès entre la publicació de les llistes baremades i l'assignació de plaça, i atesa l'existència de queixes que manifesten un cert malestar per l'atenció rebuda, el Síndic de Greuges ha fet avinent la necessitat de reflexionar sobre la metodologia utilitzada, amb la finalitat de millorar la informació que reben les famílies en el procés d'admissió d'alumnat (sistematització de les reclamacions rebudes, immediatesa en la resposta; informació escrita sobre què cal fer si la plaça assignada per l'Administració no respon a les necessitats; terminis previstos de reclamació; llocs on es poden recollir i presentar impresos de reclamació; possibilitats de reassignació de plaça; models d'impresos, informació i documentació necessàries per emplenar els impresos i models de sol·licitud de plaça nova, etc.).

**Combatre la segregació comporta gestionar el conflicte amb les famílies que s'oposin a l'assignació de la plaça**

En aquesta mateixa línia, el Síndic de Greuges també va rebre una queixa sobre la manca d'argumentació i motivació de les respostes del Consorci de d'Educació de Barcelona a les reclamacions efectuades sobre les assignacions d'ofici de places escolars (Q 03386/2007). En aquesta ocasió, el Síndic de Greuges va recordar que, segons la Llei 30/1992 de règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú, la resposta que dóna l'Administració en el procés d'admissió d'alumnat ha de ser congruent amb el contingut de les reclamacions presentades per les mateixes famílies i fer menció dels principals arguments assenyalats. Addicionalment, també han d'aparèixer de manera prou clara i argumentada els motius que justifiquen la resolució adoptada per l'Administració, així com les vies administratives o judicials, si escau, de què disposa la persona interessada per continuar amb el procés de reclamació. En aquest cas, aquests criteris no es respectaven

prou, tal com va reconèixer la mateixa administració afectada. En la resposta a aquesta resolució, el Consorci d'Educació de Barcelona es va comprometre a revisar els procediments seguits per respondre a les reclamacions.

Sobre aquests problemes d'informació en la fase d'assignació de plaça i matrícula, cal tenir present que la qualitat de la informació és fonamental a l'hora de promoure que les famílies comprenguin com funciona l'admissió d'alumnat al sistema educatiu, quines limitacions té i quins criteris guien les polítiques de l'Administració educativa. Cal recordar que combatre la segregació escolar comporta, d'una banda, prioritzar les polítiques d'equitat en l'admissió d'alumnat i, de l'altra, gestionar el conflicte amb les famílies que s'oposin a l'assignació de plaça efectuada per l'Administració. Millorar la informació afavoreix una millor comprensió per part de les famílies de les polítiques que duu a terme l'Administració per combatre la segregació escolar.

### 5.3.5. DILEMES RELACIONATS AMB ELS CRITERIS D'ADMISSIÓ

Finalment, el Síndic de Greuges també ha rebut nombroses queixes sobre els criteris de prioritat d'accés que recull la normativa. Les queixes són promogudes sovint per famílies que no han pogut accedir a l'escola desitjada i que no estan d'acord amb el fet que determinats col·lectius (els fills de famílies nombroses o els alumnes amb una malaltia digestiva crònica) tinguin prioritat d'accés sobre les altres (Q 04191/07, per exemple). La recent aprovació del Decret 75/2007 i el context de segregació escolar i de creixent pressió per part de determinades famílies a l'hora d'escollir centre són factors que han afavorit l'increment de queixes sobre aquest punt.

Més enllà de la protecció jurídica que puguin tenir aquests col·lectius[49] o de les seves necessitats específiques, que poden justificar o no aquest tractament preferencial, la institució del Síndic de Greuges ha reiterat a l'Administració la necessitat de donar més pes als factors econòmics, que són l'origen de bona part de les desigualtats socials i educatives del nostre sistema educatiu. El criteri de renda de la unitat familiar representa una puntuació residual sobre el conjunt de la baremació (10 sobre 115 punts possibles) i només puntua en el cas que algun dels progenitors sigui beneficiari de la renda mínima d'inserció. La consideració de la renda per càpita com a criteri de prioritat, per exemple, podria justificar l'eliminació del tractament preferencial que tenen les famílies nombroses, perquè ja se'n ponderaria la situació econòmica en dividir la renda familiar pel nombre de membres de la família. D'aquesta manera, les famílies monoparentals, per exemple, també se'n podrien beneficiar.

Un cop fetes aquestes consideracions, però, també cal dir que no és clar quin impacte podria tenir per al fenomen de la segregació escolar una valoració més alta dels criteris de renda en el procés d'admissió. A priori, sembla que donar prioritat d'accés a les famílies amb menys recursos podria ajudar a combatre el fenomen, perquè aquestes famílies, que són majoritàries als centres guetitzats, tindrien més opcions a l'hora d'accedir a les escoles amb més prestigi social. Certament, en determinades realitats locals, aquest raonament pot acomplir-se. No obstant això, la investigació sociològica demostra les diferències entre classes socials en les lògiques d'elecció de centre, i que la distinció social en l'elecció de centre és una estratègia protagonitzada majoritàriament per les famílies de classes mitjanes. Des d'aquest punt de vista, doncs, donar prioritat d'accés a les famílies amb menys recursos no hauria de comportar necessàriament més heterogeneïtat social dels centres escolars segregats, perquè aquestes famílies no necessàriament mostrarien preferència per les escoles distingides socialment, ocupades majoritàriament per famílies de classes mitjanes. Si més no, caldria estudiar-ne l'impacte real.

**Cal valorar l'impacte dels criteris d'admissió sobre la segregació escolar**

L'únic criteri de prioritat que reprodueix inequívocament la segregació de determinades escoles és el de germans al centre. Com és lògic, el Decret 75/2007, de 27 de març, sobre el procediment d'admissió d'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, estableix que el fet de tenir germans escolaritzats al centre en el moment en què es presenta la preinscripció representi el criteri amb una puntuació màxima (40 punts). D'una banda, és inqüestionable la necessitat que

[49] Els criteris de prioritat són definits, en part, per la Llei orgànica d'educació (LOE). Això significa que són criteris establerts per l'Administració de l'Estat, i que han de ser recollits pel Govern de la Generalitat de Catalunya en la normativa que regula l'admissió d'alumnat (en aquest cas, el Decret 75/2007). També és important considerar que el criteri de les famílies nombroses està motivat per la protecció normativa especial que hi ha envers aquesta tipologia familiar, segons el que estableix la Llei 40/2003, de protecció de les famílies nombroses.

la normativa promogui l'agrupament de germans en un mateix centre. De l'altra, però, també sembla inqüestionable que aquest criteri fa molt difícil que un centre amb una elevada concentració d'un determinat grup social deixi d'estar-ho a mitjà termini, perquè bona part de l'alumnat que cada any s'hi incorpora, com són germans d'alumnes ja escolaritzats, respon al mateix perfil social. Amb això no afirmem, en cap cas, que calgui evitar l'agrupament de germans als centres segregats, sinó que confiar la resolució de la segregació escolar bàsicament a mesures d'admissió d'alumnat genera canvis molt lents, poc perceptibles per al conjunt de la ciutadania. Sense aquests canvis de percepció social dels centres i sense mesures més intensives és molt difícil de combatre la segregació escolar.

## 5.4. LA GESTIÓ DE L'ESCOLARITZACIÓ

### 5.4.1. LA GESTIÓ DE LA DIVERSITAT

En els darrers anys, el Departament d'Educació ha impulsat diverses iniciatives per millorar la gestió de la diversitat als centres escolars. Les aules d'acollida, adreçades a l'alumnat nouvingut que s'incorpora al sistema educatiu, en són el principal exponent. Sobre aquesta qüestió, convé fer diverses consideracions.

La primera fa referència a la importància de les polítiques d'acollida per gestionar l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques que s'incorpora al sistema educatiu. Els bons resultats d'aquestes polítiques han fet que el Departament d'Educació les estengui a cada cop més centres escolars.

La segona, i l'experiència de les aules d'acollida n'és un bon exemple, fa referència a la importància de destinar més professionals i altres recursos a combatre els efectes de la concentració i la segregació escolars als centres. De fet, les queixes presentades específicament sobre la segregació de determinats centres (per exemple, a Santa Coloma de Gramenet (Q 06077/06 i 02563/07), a Cambrils (Q 02722/07) o a Martorell, Q 06535/06) al·ludeixen a la provisió de recursos disponibles, insuficients segons el seu criteri, i insisteixen en la necessitat que l'Administració doni més suport per minimitzar l'impacte d'aquests processos sobre el funcionament ordinari de les escoles segregades.

La tercera, i sens perjudici de l'anterior, fa referència a les desigualtats entre centres escolars en la provisió de recursos d'acollida, que han contribuït a accentuar la segregació escolar en determinats territoris. El desplegament de les aules d'acollida es va començar a fer en aquells centres que tenien una concentració més elevada d'alumnat nouvingut. Indirectament, això va fer que de vegades aquests centres assumissin en el territori una certa especialització en l'acollida de l'alumnat nouvingut perquè disposaven dels recursos necessaris. La resta de centres, en canvi, amb el pretext de la manca de recursos, en quedava més al marge. Des d'aquesta perspectiva, per reduir la segregació i millorar la implicació del conjunt de centres en l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques és important reduir les desigualtats existents en la xarxa escolar, també en la provisió de recursos. Això passa per accelerar encara més el desplegament de les aules d'acollida i incloure en aquest procés tant els centres públics com els centres privats concertats.

I finalment, la quarta té a veure amb la concepció i l'abast d'aquestes actuacions d'acollida. Des d'una perspectiva educativa, l'acollida no solament s'ha de fixar exclusivament en l'escolarització, sinó també en la promoció de l'adhesió dels infants nouvinguts i les seves famílies en sentit més ampli a la institució escolar i al conjunt del territori. Això interpel·la els centres, però també les AMPA i el conjunt de la comunitat educativa. Els plans d'entorn representen una oportunitat per treballar aquests aspectes.

**Les desigualtats entre centres en la distribució dels recursos d'acollida han accentuat la segregació**

En aquesta línia, per exemple, el Síndic de Greuges va rebre una queixa sobre un conflicte entre famílies en un centre de Figueres (Q 02029/07), l'estudi de la qual va constatar problemes de convivència i cohesió social i dèficits d'acollida de famílies d'origen immigrat a l'AMPA i als òrgans de participació de l'escola. Segons apuntava la persona interessada, les demandes de les famílies magribines no eren ben vistes per altres famílies del centre. De l'informe del Departament d'Educació se'n desprèn que s'estaven fent esforços per a la dinamització socioeducativa i sociocultural del centre i per a la implicació dels diferents professionals que hi intervenen (plans d'entorn, programes de convivència, rol de la inspecció, etc.). En aquest sentit, el Síndic va suggerir que s'esmercessin tots

els esforços possibles per promoure la cohesió social de l'escola i preservar la qualitat de la participació de la comunitat educativa en el funcionament del centre.

### 5.4.2. L'HOMOGENEÏTZACIÓ DELS CENTRES ESCOLARS

Combatre la segregació escolar passa per homogeneïtzar la composició social dels diferents centres escolars, però també passa per reduir altres diferències relacionades amb les característiques estructurals dels centres. De fet, les diferències en les condicions de les instal·lacions o del tipus d'oferta (a banda dels projectes educatius, que lògicament difereixen) contribueixen a reforçar les diferències socials de l'alumnat.

> **La implantació de la sisena hora ha incidit positivament en l'homogeneïtzació dels centres**

Una de les mesures que incideix més significativament en l'homogeneïtzació dels centres ha estat la implantació de la sisena hora als centres públics de primària. L'aplicació d'aquesta mesura ha topat amb un cert rebuig d'una part de la comunitat educativa, però també amb la provisió dels recursos financers i dels mitjans personals necessaris per dur-la a terme. La queixa presentada pel retard en l'aplicació de la sisena hora al municipi de Calldetenes (Q 02992/07) ho constata, segons l'informe aportat pel Departament d'Educació. La previsió que tenia el Departament d'Educació amb l'aprovació de l'Ordre EDC/207/2006, de 24 d'abril, per la qual s'estableix el calendari escolar del curs 2006-2007 per als centres educatius no universitaris, era aplicar la sisena hora durant aquell curs als centres públics de municipis capital de comarca i de més de 10.000 habitants, mentre que, pel que fa a la resta de centres, se n'havia previst l'aplicació per al curs 2007-2008. Aquesta previsió inicial, però, va canviar amb la publicació de l'Ordre EDU/117/2007, de 25 d'abril, per la qual s'estableix el calendari escolar del curs 2007-2008, i en què es va confirmar que la sisena hora durant el curs 2007-2008 s'aplicaria als centres públics del Departament d'Educació de municipis capital de comarca i de municipis de més de 5.000 habitants. Aquesta nova planificació, doncs, ha retardat l'aplicació de la mesura a Calldetenes i a la resta de municipis de menys de 5.000 habitants. Recentment, el Departament d'Educació ha anunciat que la sisena hora educativa s'ampliarà el proper curs 2008-2009 a tots els centres públics de primària que tenen oferta completa.

Una altra mesura important per equiparar l'oferta escolar té a veure amb garantir la gratuïtat real de l'escolarització als centres sufragats amb fons públics. Tal com ja apuntava l'*Informe al Parlament* 2006, el desacord d'algunes famílies amb el pagament de quotes als centres de titularitat privada concertats continua sent enguany un motiu d'actuació del Síndic de Greuges.

Tal com apunta l'*Informe al Parlament* 2007, tot i que la normativa educativa bàsica estableix la gratuïtat dels ensenyaments objecte de concert, molts centres encara opten per establir unes aportacions "voluntàries" que s'acaben pagant com a norma. És interessant destacar les queixes que s'han rebut des de l'any 2004 pel pagament de quotes en un centre concertat de Sant Boi de Llobregat (Q 04791/04 i altres). Inicialment, algunes famílies van demanar separar en rebuts diferents el cobrament de quotes, ja que aquestes havien de ser voluntàries. Tal com va demanar aquesta institució, el curs 2006/07 el centre va deixar de girar el rebut corresponent a l'anomenada *aportació voluntària* a les famílies que ho havien sol·licitat. No obstant això, va aplicar a aquestes famílies una quota trimestral en concepte de material escolar, que consideraven excessiva en comparació amb les quantitats que es paguen en altres centres. Finalment, l'any 2007 noves queixes van fer referència al cobrament de quotes en concepte de material escolar complementari, de servei mèdic, de servei psicològic, de serveis educatius especials, etc., sense que hi constés el caràcter voluntari. La manca de pagament, segons els interessats, havia generat situacions presumptament discriminatòries per als infants d'aquestes famílies en el desenvolupament ordinari de la seva activitat escolar (Q 04641/07; Q 03899/07).

> **El cobrament de quotes fomenta la dualització del sistema**

L'*Informe al Parlament* 2007 posa de manifest que el cobrament de quotes fomenta la segregació dels centres perquè dissuadeix les famílies amb menys recursos d'accedir-hi. L'impacte segregador sobre la composició social dels centres s'il·lustra clarament amb les circumstàncies relatades en una queixa presentada per una família resident a

Terrassa que volia canviar els fills a una escola pública perquè no podia assumir econòmicament el cost que li comportava continuar l'escolarització al centre concertat (Q 03018/07). En la resolució del Síndic, es va suggerir buscar mecanismes per garantir la gratuïtat real i efectiva d'aquests alumnes al mateix centre concertat. De fet, el pagament de quotes (voluntàries, però com a norma) provoca que les famílies econòmicament amb menys recursos recorrin al sector públic, mentre que les famílies benestants tinguin un ventall d'oportunitats més ampli.

Els contractes-programa, promoguts en el marc del Pacte nacional per a l'educació, i com a solució als possibles problemes de finançament dels centres privats concertats, han de ser un instrument fonamental per implicar més aquests centres en l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques. Fins ara, val a dir que són pocs els centres que s'han acollit a aquests contractes-programa. La disponibilitat de recursos financers del Departament d'Educació podria condicionar el ritme d'aplicació d'aquesta mesura.

# 6. EFECTES I OMISSIONS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DAVANT LES SITUACIONS DE SEGREGACIÓ ESCOLAR: L'ANÀLISI DE CAS DEL BARRI DE SANTA EUGÈNIA DE GIRONA

En l'apartat anterior, hem analitzat la relació entre la política educativa i el fenomen de la segregació escolar a partir de les queixes rebudes al Síndic de Greuges. Per comprendre amb més profunditat aquesta qüestió és interessant exposar els resultats de l'anàlisi de cas d'un territori en particular, concretament el sector de Santa Eugènia i Sant Narcís de la ciutat de Girona.

## 6.1. LA SEGREGACIÓ URBANA AL SECTOR DE SANTA EUGÈNIA I SANT NARCÍS DE GIRONA

Aquest sector representa una de les zones més importants d'acollida de la població immigrada a la ciutat, fet que es constata clarament en analitzar les dades padronals. En concret, al barri de Santa Eugènia, la proporció de població estrangera sobre el total és del 20% i al barri de Sant Narcís, del 17%, mentre que el pes del fet migratori a la ciutat de Girona és del 13% (2005). Pel que fa a la població jove, les dades són més contundents i ens mostren que, mentre el barri de Santa Eugènia té un 32% de joves entre 12 i 21 anys nascuts a l'estranger i el barri de Sant Narcís, un 28%, el percentatge present al conjunt de la ciutat és només del 16,6% (2006).

Aquesta localització de la població immigrada al sector de Santa Eugènia i Sant Narcís s'explica per un efecte de substitució de la població nouvinguda de la resta de l'Estat durant els anys setanta. La població estrangera s'instal·la en habitatges del barri que aleshores van ser ocupats pels fluxos migratoris interiors. Per un costat, la promoció social d'aquests afavoreix que una part significativa d'aquesta població abandoni el barri per ubicar-se en zones més ben urbanitzades i situades de la ciutat. Per l'altre, tal com hem constatat a partir d'una visita a la zona i de les converses mantingudes amb diferents informants clau, aquesta arribada continuada de població estrangera ha incrementat simultàniament la disposició d'una part significativa de la població autòctona a vendre el seu habitatge i a traslladar-se a altres barris.

De fet, el sector de Santa Eugènia i Sant Narcís és una bona mostra de la segregació urbana que pateixen algunes ciutats del país. L'experiència d'aquestes ciutats demostra que la segregació urbana és problemàtica, no pas perquè la concentració de determinats grups socials generi conflicte social, sinó perquè consolida i trasllada aquestes divisions a la majoria d'espais socials i aleshores les barreres intergrupals esdevenen molt difícils d'eliminar.

Precisament, per un costat, cal afirmar amb molt èmfasi que, si bé l'arribada de la població immigrada augmenta la segregació social com a conseqüència de la seva concentració en espais amb habitatge assequible, i com a resultat també de la lògica de cohesió comunitària de grups que comparteixen el mateix origen, aquesta segregació no significa sempre que la població nouvinguda es trobi en situació de risc, i menys encara que es tracti d'una població generadora de conflicte social.

De vegades, es tracta d'una població que incorpora una complexitat educativa derivada del desconeixement de la llengua i de la cultura del país d'acollida. La situació de risc social i econòmic d'exclusió s'expressa, en tot cas, per indicadors de marginalitat com ara la violència, la desestructuració familiar o la presència de diferents tipus d'addiccions, per exemple.

I per un altre costat, convé esmentar que la segregació urbana es trasllada a l'àmbit educatiu i genera veritables focus de segregació escolar. El cas de Santa Eugènia en permet copsar les múltiples manifestacions.

## 6.2. LA SEGREGACIÓ ESCOLAR AL SECTOR DE SANTA EUGÈNIA I SANT NARCÍS DE GIRONA

Lògicament, aquesta segregació urbana es trasllada també a l'escenari dels centres escolars del

sector. Els barris de Santa Eugènia i Sant Narcís escolaritzen el curs 2006-07 un total de 3.628 alumnes[50], xifra que representa el 39% dels 9.376 alumnes escolaritzats als centres d'educació infantil i primària de la ciutat. Al mateix curs, les escoles del sector analitzat escolaritzen 655 infants classificats com a alumnes amb necessitats educatives específiques (NEE), xifra que representa el 49% del total d'alumnes amb NEE de la ciutat de Girona (1.340). Dues terceres parts d'aquests s'escolaritzen a la xarxa pública i una tercera part, a les escoles concertades. Segons dades d'alumnat escolaritzat de la Revisió del mapa escolar 2006, promoguda pel mateix Ajuntament de Girona, al barri de Santa Eugènia la proporció d'alumnat estranger és d'un 18%, xifra que és del 10% per al conjunt del municipi.

Un dels indicadors més visibles de la segregació escolar s'evidencia en el mateix procés de preinscripció i en la cobertura de places ofertades. En el moment de tancar el període de preinscripció, algunes escoles se situen amb una demanda que supera, de vegades àmpliament, l'oferta de places, mentre que altres centres no aconsegueixen cobrir, ni de bon tros, l'oferta de places disponible.

La taula 32 recull l'evolució de les dades de preinscripció de P3 des del curs 2004-2005 fins el curs actual corresponents als centres del barri de Santa Eugènia de Girona, i s'hi observen precisament aquestes diferències.

Les dades són prou eloqüents per indicar que els CEIP Santa Eugènia, Dalmau Carles i Mare de Déu del Mont són centres poc desitjats en els processos de preinscripció. Les diferències es manifesten especialment respecte als centres concertats de la zona, sobretot el CE Maristes i el CE Pare Coll. La taxa de cobertura il·lustra clarament que els centres concertats són cada vegada més desitjats per les famílies del barri, mentre que els tres CEIP esmentats anteriorment ho són menys.

L'evidència que es tracta de centres poc desitjats ens la proporcionen també les baixes que es produeixen als diferents centres al llarg del darrer curs

**Taula 32. Evolució de la preinscripció a P3 als centres educatius d'ensenyament primari dels barris de Santa Eugènia – Sant Narcís**

| | CURS 2004-05 | | | CURS 2005-06 | | | CURS 2006-07 | | | CURS 2007-08 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Centre | Vacants | Preinscrits | % cobertura | Vacants | Preinscrits | % cobertura | Vacants | Preinscrits | % cobertura | Vacants | Preinscrits | % cobertura |
| CEIP Sta. Eugènia | 25 | 11 | 44,0 | 25 | 17 | 68,0 | 25 | 16 | 64,0 | 25 | 15 | 60 |
| CEIP Dalmau Carles | 50 | 20 | 40,0 | 50 | 12 | 24,0 | 50 | 17 | 34,0 | 50 | 25 | 50 |
| CEIP M.D. del Mont | 50 | 13 | 26,0 | 25 | 18 | 72,0 | 50 | 18 | 36,0 | 25 | 10 | 40 |
| CEIP Montfalgars | 50 | 59 | 118,0 | 50 | 45 | 90,0 | 50 | 59 | 118,0 | 50 | 55 | 110 |
| CEIP Cassià Costal | 50 | 48 | 96,0 | 50 | 37 | 74,0 | 50 | 43 | 86,0 | 50 | 34 | 68 |
| CE Maristes | 75 | 73 | 97,3 | 75 | 110 | 146,7 | 75 | 108 | 144,0 | 75 | 76 | 101,3 |
| CE Pare Coll | 50 | 60 | 120,0 | 50 | 67 | 134,0 | 50 | 70 | 140,0 | 50 | 63 | 126 |
| CE Bell-lloc del Pla | 75 | 59 | 78,7 | 75 | 61 | 81,3 | 75 | 75 | 100,0 | 75 | 98 | 130,6 |

*Font: elaboració pròpia a partir de dades recollides per l'OME.*

[50] Aquesta xifra inclou els 756 alumnes d'infantil i primària de l'escola Bell-lloc, centre que escolaritza un 48% d'alumnat de fora de la ciutat de Girona. Si s'extreu aquesta xifra, la proporció d'escolarització al sector SE-SN és d'un 34% del total de la ciutat.

escolar als nivells d'educació infantil i primària. La taula 33 mostra que, juntament amb el CEIP Montfalgars, els tres centres esmentats concentren moltes més baixes que els CE Maristes o Pare Coll.

Hi ha clarament centres que són exclosos d'entre les opcions de tria de la població i que, quan és possible, són evitats per les famílies que troben altres possibilitats d'escolarització en una altra escola o fora del barri. El cercle de baixa preinscripció i augment de les baixes alimenta de manera continuada el caràcter d'exclusió d'alguns centres del barri i reforça la segregació escolar i social de la zona.

Però hi ha un altre factor que encara accentua més la segregació escolar i l'exclusió d'alguns centres. En la mesura que hi ha escoles que no aconsegueixen completar les places disponibles en el procés de preinscripció, es converteixen en els centres que acullen majoritàriament la població nouvinguda. Les dades de la taula 34 posen en relleu que dels 226 alumnes arribats al barri de Santa Eugènia fora de termini al llarg del curs 2006-2007, els centres públics n'escolaritzen un 87%, i només un 13% s'escolaritza en centres concertats. La incorporació d'alumnat fora de termini constitueix un problema educatiu de primer ordre perquè implica abocar-se en la formació d'alumnat que arriba a un país diferent, amb coneixements en origen molt diversos i sovint sense el coneixement de la llengua del país receptor. Malgrat la valuosa tasca que es pugui fer des de les aules d'acollida, no hi ha dubte que l'arribada d'alumnat fora de termini dificulta la tasca pedagògica. En tots els centres públics de la zona s'observa que la disposició de vacants motiva l'escolarització de l'alumnat d'incorporació tardana, i el més destacat és que aquesta assignació es produeix més enllà de la zonificació escolar. La saturació d'altres centres de la ciutat pot explicar que els centres del sector de Santa Eugènia i Sant Narcís rebin alumnes fora de termini, tot i no pertànyer a la zona escolar de referència.

Cal precisar que la menor incorporació tardana als centres concertats no equival a la manca d'implicació d'alguns centres en l'escolarització d'alumnat amb necessitats educatives especials. Els CE Maristes i Pare Coll escolaritzaven el curs 2005-2006 aproximadament un 20% d'alumnat amb NEE, una proporció molt diferent del 5% del CE Bell-lloc del Pla. Tot i la implicació dels dos centres concertats esmentats, el fet que la delegació territorial del Departament d'Educació estableixi un màxim d'escolarització d'alumnat amb NEE com-

### Taula 33. Baixes escolars per centres al barri de Santa Eugènia (curs 2005-2006)

| Centre | Línies | Infantil | Primària | Total | Baixes/Places (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| CEIP Sta. Eugènia | 1 | 20 | 14 | 34 | 15,1 |
| CEIP Montfalgars | 2 | 17 | 37 | 54 | 12,0 |
| CEIP D. Carles | 2 | 17 | 26 | 43 | 9,6 |
| CEIP M.D. Mont | 1 | ... | ... | 31 | 13,8 |
| CE Maristes | 3 | 7 | 4 | 11 | 1,6 |
| CE Pare Coll | 2 | ... | ... | 2 | 0,4 |

*Font: elaboració pròpia.*

### Taula 34. Alumnes d'infantil i primària assignats fora de termini (curs 2005-2006)

| Centres | Assignats fora de termini | Fora de termini/ Places (%) | Zona | Fora Zona |
|---|---|---|---|---|
| CEIP Sta. Eugènia | 36 | 16,0 | 23 | 13 |
| CEIP Montfalgars | 30 | 6,7 | 28 | 3 |
| CEIP Dalmau Carles | 54 | 12,0 | 46 | 7 |
| CEIP M.D. del Mont | 37 | 16,4 | 22 | 15 |
| CEIP Cassià Costal | 40 | 8,9 | 9 | 31 |
| Bell – lloc del Pla | 8 | 1,2 | 3 | 5* |
| Maristes | 6 | 0,9 | 4 | 2 |
| Pare Coll | 15 | 3,3 | 9 | 5 |
| **TOTAL** | **226** | **6,3** | **144** | **75** |

**Tres d'aquests cinc alumnes són de fora del municipi.*

*Font: elaboració pròpia.*

porta una diferència amb els centres públics, els quals no en tenen cap màxim. D'altra banda, tant el cost d'alguns centres concertats com la mateixa insuficiència del concert educatiu expliquen que els centres concertats no esdevinguin els principals espais d'acollida de la població nouvinguda: ni les famílies que arriben poden assumir determinats costos ni el centre pot incorporar massa alumnes que no puguin efectuar pagaments per activitats complementàries.

Les circumstàncies descrites expliquen que el curs 2006-2007 el CEIP Santa Eugènia tingui un 77% d'alumnat estranger i que un 40% dels infants estigui classificat com a alumnat amb NEE. Però aquest no és solament un problema de diversitat cultural, sinó també de concentració de pobresa. Les dades corresponents al menjador escolar són eloqüents: només 50 alumnes sobre un total de 218 es queden a dinar al centre, i 40 d'aquests alumnes tenen una beca de menjador escolar. Ara bé, un total de 97 alumnes del centre podrien tenir beca de menjador si s'atenguessin els criteris d'elegibilitat. El fet que les beques de menjador cobreixin només un 60% del cost, però, exclou bona part dels alumnes de la possibilitat real d'optar-hi. I pel que fa als ajuts per a llibres de text, l'han obtingut 91 alumnes d'un total de 146 escolaritzats a primària al centre.

La taula 35, amb diferents indicadors de l'evolució de l'escolarització al CEIP Santa Eugènia, ens mostra la tendència cap a la guetització progressiva del centre.

Una situació semblant experimenta el CEIP Dalmau Carles. L'obertura de nous grups (doble línia en alguns cursos) al centre ha motivat que sigui el centre del barri que rep més matrícula fora de termini. Això es tradueix en el fet que un 78% de l'alumnat d'educació infantil sigui d'origen estranger, o que 102 dels 313 alumnes que té el centre estiguin classificats com a alumnat amb NEE. Dels 105 alumnes que es queden a dinar al centre, 80 tenen beca de menjador, i 120 alumnes, de 190 d'ensenyament primari, tenen beca de llibres.

En definitiva, bona part dels centres públics dels barris de Santa Eugènia i Sant Narcís esdevenen centres de primera acollida, però en la mesura que tendeixen a ser centres amb elevada concentració de població estrangera, molta presència d'alumnat amb NEE i elevada rotació, difícilment poden esdevenir centres d'integració en els quals es reforci la cohesió social.

La situació en l'ensenyament secundari evidencia també una situació complexa. El barri té un institut públic, l'IES Santa Eugènia, i l'oferta escolar d'educació secundària que ofereixen els tres centres concertats del barri. El percentatge d'alumnat d'origen immigrat a la ciutat és del 7%, mentre que a l'IES Santa Eugènia s'eleva fins el 17%. Aquest IES és, a més, el que té més grups d'ESO de la ciutat (17), amb una ràtio de 31 alumnes per aula, i disposa de dues aules d'acollida per a l'alumnat nouvingut. Igual que en ensenyament primari, els centres concertats Maristes i Pare Coll s'impliquen notablement en l'escolarització d'alumnes amb NEE (més del 20% de l'alumnat). Pel que fa a la matrícula fora de termini, l'IES Santa Eugènia ha assumit 60 matrícules el curs 2006/07, mentre que els dos centres concertats esmentats n'han assumit 17 (Maristes) i 12 (Pare Coll). Les baixes, segons dades de l'OME, també demostren el caràcter guetitzat de l'IES. Al final del curs 2005-2006 se'n van comptabilitzar 79, mentre que als centres concertats se'n van registrar només 8 en total.

## 6.3. EFECTES I OMISSIONS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA AL SECTOR DE SANTA EUGÈNIA I SANT NARCÍS DE GIRONA

Tant els directors dels centres afectats com altres organitzacions, com per exemple la mateixa coordinadora d'AMPA de la zona, se senten desbordats

**Taula 35. Evolució de l'escolarització al CEIP Santa Eugènia (1999-2007)**

| | 1999-2000 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Grups | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 |
| Professorat | 14 (+ 2/3) | 14 | 15 | 15 | | |
| Alumnat | 205 | 197 | 208 | 183 | 207 * | 218 * |
| A. estrang. | 29,3% | 55,0% | 62,0% | 72,0% | 73,0% | 77,4% |
| A. NEE | 39 | 65 | 92 | 103 * | 129 * | 81 * |
| A. fora ter. | 14 | 34 | 28 | 24 | 28 * | 36 * |

*Font: elaboració pròpia.*

**Part d'aquest alumnat és d'un altre municipi.*

per la situació i en diverses ocasions han reclamat més esforços a les administracions, tant des del punt de vista de la planificació educativa com des del punt de vista de la dotació especial de recursos, per fer front als reptes que planteja treballar en escoles segregades.

És evident que disposar de mecanismes que posin fi al problema de segregació escolar del barri de Santa Eugènia de Girona és una tasca complexa. Com ja hem assenyalat, no és una situació que es pugui resoldre mitjançant exclusivament instruments de política educativa, sinó que calen, per exemple, mesures de política urbanística i d'habitatge que facilitin l'heterogeneïtat social dels barris i que permetin més cohesió social. No obstant això, cal considerar, en primer lloc, que les polítiques urbanístiques difícilment poden oferir resultats a curt o mitjà termini i, en segon lloc, que el fet que les dades ens mostrin una fotografia de la segregació urbana o social inferior a la segregació educativa ens indica que hi ha un marge notable d'acció per a la mateixa política educativa per fer front a les situacions de polarització i fragmentació escolars. Les escoles segregades del sector presenten percentatges d'alumnat immigrat que no es corresponen amb el pes demogràfic d'aquesta població en el territori de referència (77% al CEIP Santa Eugènia, per exemple, pel 30% al barri).

La darrera secció d'aquest informe planteja un conjunt de suggeriments dirigits a la inclusió o la modificació d'alguns dels instruments de política educativa a l'abast de l'Administració. Però en el cas del procés de segregació escolar del barri de Santa Eugènia, disposem, a més, d'exemples sobre decisions i omissions de política educativa que, lluny de contribuir a pal·liar la segregació, poden haver contribuït a agreujar-la. Aquestes decisions polítiques són sovint el resultat de la necessitat de gestionar situacions d'urgència en els processos d'escolarització sense una planificació adequada.

De manera il·lustrativa, es poden considerar quatre aspectes principals:

## A. L'ESPECIALITZACIÓ DE LES ESCOLES DEL BARRI COM A CENTRES DE MATRÍCULA FORA DE TERMINI

La notable matrícula fora de termini que es concentra al barri de Santa Eugènia té un nombre d'alumnes que són de fora de la zona. Sigui per la saturació d'altres centres de la ciutat o per la tendència a l'especialització en l'atenció de la població d'origen immigrat, s'acaba produint un excés de concentració d'alumnat que s'incorpora tard al sistema en aquests centres. El resultat és que les escoles del barri concentren quasi el 50% de l'alumnat immigrat de la ciutat, i que l'alumnat d'incorporació tardana s'escolaritza als centres que disposen de vacants, els menys desitjats. La concentració més alta, al seu torn, genera encara més voluntat de fugida de determinades famílies d'origen autòcton d'aquestes escoles. De fet, la concentració de població estrangera i d'alumnat amb necessitats educatives específiques es relaciona directament amb aquells centres que presenten més baixes a final del curs escolar.

## B. OBERTURA DE NOVES LÍNIES EN CENTRES AMB CONCENTRACIÓ DE POBLACIÓ IMMIGRADA

La pèrdua de població escolar en la dècada dels vuitanta va motivar el tancament d'algunes escoles i línies, especialment en ensenyament primari. Les noves necessitats d'escolarització motivades per l'arribada creixent de població immigrada, la seva concentració urbana, la manca de solars per construir noves escoles i altres factors expliquen que l'Administració educativa recorri fàcilment a reobrir noves línies en centres que disposen d'espai físic perquè van ser centres de doble línia. El problema d'aquesta mesura és evident: l'obertura de noves línies en centres que ja concentren una població escolar difícil d'atendre contribueix a la segregació d'aquest tipus d'escoles. Al barri de Santa Eugènia, aquest és el cas del CEIP Dalmau Carles, centre que rep la proporció més alta d'alumnat que s'incorpora fora de termini.

## C. DÈFICITS RELACIONATS AMB LA ZONIFICACIÓ ESCOLAR

Un instrument sovint infrautilitzat des del punt de vista de la planificació educativa és el de la zonificació escolar. Per si mateix no és un instrument que permeti evitar la segregació, però sí que pot ajudar a trencar un excés de concentració de població escolar amb dificultats en determinats centres. El factor de proximitat és un valor molt important de qualsevol projecte educatiu, però de vegades pot comportar un excés de concentració de riscos que perjudica tant el principi d'equitat educativa com la cohesió social del barri. En territoris on és evident la segregació escolar i la guetització d'alguns centres, l'establiment de zones escolars encaminades a cercar més heterogeneïtat social de la població potencialment usuària pot contribuir a aconseguir una distribució més equilibrada de la demanda escolar.

La importància del model de zonificació escolar s'observa, per exemple, en el cas de les llars d'infants. La llar d'infants El Tarlà, de la qual és titular el Departament d'Educació de la Generalitat de

Catalunya, té una zonificació única, mentre que les cinc escoles bressol municipals tenen definida una zonificació de proximitat. A la pràctica, malgrat ser en territoris de característiques similars (els sectors de Santa Eugènia i de Sant Narcís) la llar d'infants El Tarlà i l'escola bressol El Tren presenten percentatges diferents d'alumnat estranger.

Evidentment, res no ha de qüestionar el dret d'accés a un servei públic d'escola bressol, independentment de l'origen. Però és també cert que les diferències d'ús no afavoreixen la cohesió social i comunitària als barris més multiculturals. Caldria, doncs, en aquest cas, analitzar fins a quin punt el model de zonificació explica aquestes diferències i integrar les diverses llars d'infants públiques en un mateix model que contribuís a minimitzar la segregació al municipi (la llar d'infants El Tarlà, per exemple, té un 92% dels usuaris d'origen immigrat). D'aquesta manera, sense alterar el principi d'equitat en l'accés que asseguren els processos d'admissió als centres sostinguts amb fons públics, s'aconseguiria que l'escola bressol esdevingués un servei públic fonamental per a una diversitat més alta de famílies del municipi.

El problema de la zonificació d'un servei amb excés de demanda, com és el de la llar d'infants, contrasta amb el problema de la zonificació a l'educació infantil de segon cicle, que és una etapa de provisió universal. No obstant això, i ara per ara, sembla que la zonificació en aquesta etapa no evita tampoc la segregació escolar entre els centres del barri i entre aquests i altres escoles de la ciutat. Caldria, en qualsevol cas, poder estudiar zonificacions alternatives amb l'objectiu de veure si és possible equilibrar més la demanda potencial entre els diferents centres educatius del barri i de la ciutat.

## D. LA MANCA DE MESURES COMPENSATÒRIES

La lluita contra la segregació escolar difícilment pot reeixir mitjançant únicament mesures de planificació educativa i distribució de la població en risc. Aquests són instruments indispensables, però la mateixa segregació urbana explica la concentració de marginalitat social en determinades escoles i la concentració de situacions de risc. El cas del barri de Santa Eugènia, com hem assenyalat, ens mostra algunes escoles amb una elevada concentració de pobresa i amb una absència total de mesures compensatòries de les situacions de desavantatge educativa i social. Algunes escoles observen amb resignació com se'ls concentra la població amb més risc educatiu amb una dotació de mitjans equivalent a la de qualsevol altra escola pública de la ciutat. És més, l'accés a recursos suplementaris, com ara noves aules d'acollida o professorat de reforç no és immediat, sinó que requereix un esforç de convenciment de les autoritats educatives per part dels centres escolars i les mateixes AMPA.

El Pla d'educació i convivència en el marc dels plans d'entorn, amb participació de diferents agents comunitaris, és una iniciativa, sens dubte, molt valuosa des del punt de vista de la generació de serveis, d'iniciatives pedagògiques i de foment de la cohesió social. Això no obstant, són mesures que no substitueixen la manca de mitjans educatius necessaris per desplegar amb garanties la tasca educativa en centres amb una elevada concentració de marginalitat social.

# 7. CONCLUSIONS

## 7.1. ELEVADA COMPLEXITAT DEL SISTEMA EDUCATIU AMB UN BAIX FINANÇAMENT PÚBLIC DE L'EDUCACIÓ

Catalunya és una de les comunitats autònomes i un dels països europeus amb un dels sistemes educatius més complexos de gestionar. El capítol 2, corresponent al context de la segregació escolar al nostre país, posa l'accent en tres complexitats bàsiques.

La primera té a veure amb l'evolució de la demanda escolar. En aquest sentit, i des d'una perspectiva comparada, el sistema educatiu català se situa en posicions capdavanteres, tant pel que fa al creixement de la demanda escolar com pel que fa a la seva diversificació. L'impacte del fet migratori ha contribuït a incrementar la demanda de places, la presència de necessitats educatives específiques i, conseqüentment també, els requeriments relacionats amb les polítiques de planificació educativa i de gestió de l'escolarització de la població escolar nouvinguda.

La segona, i com a conseqüència precisament de dèficits acumulats relacionats amb la planificació educativa, té a veure amb l'equitat educativa. Si prenem la referència de l'alumnat d'origen immigrat, les dades estadístiques situen el sistema educatiu català en posicions cueres pel que fa als nivells d'equitat educativa. En concret, Catalunya se situa lluny de la mitjana estatal, tant pel que fa a l'equitat en la distribució de l'alumnat estranger per sectors de titularitat com pel que fa a la normalització de l'accés d'aquest alumnat a les etapes educatives d'accés no universal (educació infantil de primer cicle i ensenyaments postobligatoris). Aquestes desigualtats educatives no contribueixen a combatre la segregació escolar.

I la tercera fa referència als recursos disponibles per a la gestió de les complexitats esmentades més amunt. En aquest sentit, les dades també demostren que Catalunya se situa, quant als nivells de despesa pública en educació (sobre el PIB i unitària), lluny encara de la mitjana estatal i europea. Això significa que, malgrat tenir plantejats reptes educatius més complexos, el sistema educatiu disposa d'una proporció més baixa de recursos per fer-hi front. Els dèficits d'inversió pública, naturalment, tampoc representen un factor favorable per a la lluita contra la segregació escolar.

## 7.2. CONSOLIDACIÓ DEL FENOMEN DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR

L'anàlisi estadística dels fenòmens de la segregació i la concentració escolars a Catalunya, exposada en el capítol 3, constata una certa consolidació d'aquesta realitat al nostre sistema educatiu.

D'una banda, en els tres darrers anys analitzats, i després d'un període de millora dels índexs de segregació explicable bàsicament per l'augment de la presència d'alumnat estranger en el conjunt de la xarxa escolar, l'evolució del fenomen de la segregació escolar s'ha estancat (a la baixa): els índexs no augmenten, però tampoc disminueixen significativament.

I d'altra banda, paral·lelament, en aquest període de temps, el fenomen de la concentració escolar augmenta, com a conseqüència de l'increment dels fluxos migratoris i de la incorporació creixent d'alumnat estranger al sistema educatiu. D'aquesta manera, els centres que ja disposaven anys enrere d'una elevada presència d'alumnat estranger, encara han homogeneïtzat més la seva composició social.

El resultat més preocupant d'aquests processos és la guetització creixent experimentada per determinats centres. Les dades de l'evolució de l'alumnat estranger als centres catalans amb una presència més hegemònica d'aquest grup social demostren l'augment progressiu de l'homogeneïtat interna d'aquests centres gueto.

L'anàlisi estadística es refereix bàsicament a l'origen estranger de l'alumnat. Altres recerques recents, exposades també en el marc d'aquest informe, demostren que els processos de segregació es produeixen també, i sovint de manera més notòria encara, en funció d'altres variables socials, com ara el nivell d'instrucció dels progenitors o de la classe social (Benito i Gonzàlez, 2007)[51].

[51] Ídem.

L'abordatge d'aquests processos requereix, doncs, mirades més tranversals.

## 7.3. MÉS SEGREGACIÓ DINS DELS BARRIS QUE ENTRE BARRIS D'UN MATEIX MUNICIPI, I MÉS SEGREGACIÓ DINS DELS SECTORS PÚBLIC I PRIVAT QUE ENTRE SECTORS DE TITULARITAT

L'anàlisi estadística esmentada, exposada en el capítol 3, contribueix a desmentir alguns tòpics formulats a l'entorn del fenomen, tòpics que s'utilitzen sovint per justificar certes actituds displicents o derrotistes davant les possibilitats de què disposa la política educativa per combatre la segregació.

Un d'aquests tòpics fa referència que la segregació escolar és provocada per la segregació residencial. És cert que la distribució desigual dels grups socials en l'estructura urbana dels municipis genera diferències en la composició social dels centres escolars, i que aquest és un dels factors més determinants a l'hora d'explicar el fenomen. No obstant això, les dades també demostren que la segregació escolar és superior a la segregació urbana, i aquesta circumstància constata les possibilitats d'actuació existents des de l'àmbit de la política educativa. És especialment il·lustrativa la situació de la ciutat de Barcelona: malgrat les diferències en la composició social dels districtes, la segregació escolar al conjunt de la ciutat s'explica en un 76,9% per les desigualtats internes dels districtes (menys contaminades per la segregació urbana), i en un 23,1% per les desigualtats existents entre districtes (clarament causades per la segregació urbana).

I un altre dels tòpics, també desmentit en aquest informe, és que la segregació escolar es redueix bàsicament a la dualització de la doble xarxa escolar al nostre país. Les dades demostren, en efecte, que la segregació entre sectors de titularitat existeix, i que el sector públic escolaritza més de tres vegades més alumnat estranger que el sector privat. Aquestes diferències en la composició social, a més, no solament responen a l'origen immigrat, sinó també al nivell d'instrucció o a la classe social. Ara bé, dit això, les dades també demostren que en la majoria de municipis la segregació dins dels sectors de titularitat és superior a la segregació entre sectors; en altres paraules, que les desigualtats entre escoles públiques són més grans que entre aquestes i les escoles privades, i el mateix succeeix entre escoles privades i entre aquestes i el sector públic. Si ens fixem en la ciutat de Barcelona, per exemple, la magnitud de la segregació existent s'explica en un 39,3% per les desigualtats entre sectors, i un 60,7% per les desigualtats dins dels sectors. No cal dir, doncs, que quan parlem de dualització escolar, cal tenir present que també hi ha escoles concertades notablement implicades en l'escolarització de l'alumnat immigrat, igual que hi ha escoles públiques escassament implicades.

## 7.4. DESIGUALTATS IMPORTANTS ENTRE MUNICIPIS, MOLT CONDICIONADES A LES POLÍTIQUES EDUCATIVES DESENVOLUPADES

Un altre tòpic posat en qüestió és que la segregació escolar tingui a veure principalment amb l'impacte del fet migratori en un determinat territori. Municipis com ara Cerdanyola del Vallès (amb una proporció aproximada del 6%), Lleida (10%), l'Hospitalet de Llobregat (20%) o Salt (40%) divergeixen clarament en la presència de població estrangera, però convergeixen, en canvi, en l'elevada segregació escolar.

De fet, l'anàlisi estadística del fenomen, exposada en el capítol 3, també demostra les importants diferències entre municipis pel que fa als nivells de segregació escolar. Els índexs utilitzats constaten l'elevada segregació escolar existent a la major part dels municipis de les comarques del Barcelonès i del Baix Llobregat i als principals municipis del camp de Tarragona i de l'àrea del Vallès Occidental i Oriental, a més d'altres com Salt o Lleida. A banda d'aquest darrer, tant a primària com a secundària, destaquen també en negatiu municipis com ara Sant Feliu de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Sabadell, l'Hospitalet de Llobregat, Badalona i Cerdanyola del Vallès. Aquests són els municipis amb més desequilibris entre centres en l'escolarització de l'alumnat estranger.

En aquesta mateixa línia, per exemple, municipis com ara l'Hospitalet de Llobregat i Salt es caracteritzen per tenir els centres catalans amb més presència d'alumnat estranger (respecte del pes d'aquest grup social al municipi) i també els centres catalans amb menys presència.

En sentit positiu, convé destacar municipis que, malgrat el fort impacte rebut del fet migratori, presenten índexs de segregació clarament més favorables. És el cas, per exemple, d'Olot, Vic o Mataró, municipis emblemàtics per les polítiques actives de distribució de l'alumnat nouvingut desenvolupades des de fa anys. La menor segregació escolar d'aquests municipis, malgrat l'impacte del fet migratori, constata de nou el marge d'actuació existent per a la política educativa.

## 7.5. MARC LEGAL FAVORABLE PER A LA LLUITA CONTRA LA SEGREGACIÓ ESCOLAR, AMB UN DESPLEGAMENT DE MESURES NORMATIVES POC DESENVOLUPAT

En el capítol 4, que conté l'anàlisi del marc normatiu, destaca en positiu la importància que adopta l'equitat com a principi orientador de l'actuació dels poders públics, especialment pel que fa a la distribució de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, tant en la Llei orgànica d'educació 2/2006 com en el Decret d'admissió 75/2007. Aquest tractament preferencial de l'equitat en la normativa vigent conforma un escenari propici per al desenvolupament de polítiques públiques que combatin la segregació escolar.

Altra cosa és que les mesures normatives específiques desplegades en el Decret d'admissió 75/2007 siguin suficients i prou efectives per combatre el fenomen. És cert que eliminar la segregació escolar no passa únicament per mesures de caràcter legal, a banda que la normativa no ha de pretendre regular qualsevol tipus de política relacionada amb aquesta qüestió. És més, com hem dit anteriorment, el marc normatiu dóna possibilitats importants d'actuació a l'Administració educativa a l'hora de definir polítiques que combatin el fenomen, i aquesta condició ja representa una aportació positiva.

Ara bé, no obstant això, també és cert que la bateria de mesures específiques desplegades en el decret esmentat és limitada i no incorpora canvis substancials pel que fa a la lluita contra la segregació escolar respecte al que establia l'anterior Decret 252/2004 i a les modificacions —directament aplicables— que estableix la Llei orgànica d'educació 2/2006. És destacable, per exemple, que el Decret no incorpori una mesura prou significativa establerta en la LOE, no aplicable directament a Catalunya, consistent en l'establiment de proporcions d'alumnes amb necessitats educatives específiques per centre.

## 7.6. POLÍTIQUES PER COMBATRE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR CLARAMENT INSUFICIENTS PER ELIMINAR LA GUETITZACIÓ DELS CENTRES SEGREGATS

Tal com ja hem comentat, des d'una perspectiva evolutiva, l'anàlisi estadística desenvolupada en el capítol 3 conclou que el fenomen de la segregació escolar està estancat al nostre país i que la concentració escolar de l'alumnat estranger en determinats centres augmenta. En el darrer quinquenni analitzat, els centres catalans amb una presència més elevada d'alumnat estranger han mostrat una tendència a l'homogeneïtzació creixent de la seva composició social.

Aquesta sensació és compartida també per famílies i professionals de determinats centres segregats que han presentat queixa al Síndic de Greuges sobre la percepció d'una manca de millora substancial de la situació de concentració escolar de determinats grups socials.

Aquestes són evidències empíriques que les polítiques posades en pràctica actualment per combatre el fenomen, si bé són necessàries i positives, no són suficients. Fins i tot els municipis que hem destacat per les seves bones pràctiques presenten una certa segregació de la xarxa escolar.

D'alguna manera, sembla com si les polítiques desenvolupades pel Departament d'Educació, descrites en l'apartat 4.2, tinguessin una forta càrrega compensatòria, però fossin menys decidides a l'hora d'assegurar la distribució realment equitativa de la demanda escolar. Podríem dir que són plantejaments positius perquè tendeixen a fer més suportables els efectes del fenomen, perquè s'ocupen de donar suport i millorar les condicions amb què els centres segregats gestionen l'escolarització de l'alumnat (amb més professionals, amb aules d'acollida, amb una vinculació més forta amb l'entorn, etc.), però són insuficients per combatre frontalment, a curt termini, l'arrel de la segregació.

Les polítiques més decidides passen per complementar les mesures compensatòries, absolutament necessàries, amb polítiques de planificació educativa que permetin orientar més la demanda escolar. Això també requereix, tal com constata el Síndic de Greuges amb les queixes rebudes a la institució, gestionar possibles conflictes amb famílies que vegin condicionades les seves possibilitats de tria d'escola. En qualsevol cas, els poders públics han de tenir present que no convé privilegiar els criteris de governabilitat per sobre dels d'equitat, com sovint passa.

## 7.7. LA REPRODUCCIÓ DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR PER LES POLÍTIQUES DE PLANIFICACIÓ EDUCATIVA I LA GESTIÓ DE LA MATRÍCULA VIVA

No cal insistir gaire, perquè ja és sobradament conegut, que la segregació escolar s'explica, en part, per la gestió que l'Administració educativa ha fet durant anys de la matrícula viva. En aquesta línia, les anàlisis precedents, corresponents als capítols 5 i 6, demostren que els casos de guetització s'expliquen per la concentració de vacants en determi-

nades escoles, les menys desitjades per les famílies en el procés d'admissió, que després serveixen per escolaritzar la matrícula viva. L'elevada presència d'alumnat nouvingut d'origen immigrat encara alimenta més el rebuig de les famílies envers aquests centres, i així es reprodueix un cercle viciós de disponibilitat de vacants i d'acumulació de la matrícula viva. Bé, dit això, i malgrat que aquests processos són coneguts per les autoritats educatives, encara avui hi ha centres segregats que continuen "especialitzant-se" a escolaritzar la matrícula viva. Val a dir que la saturació de l'oferta escolar, fruit del creixement de la demanda educativa descrit anteriorment, no afavoreix la dispersió de vacants entre centres en el procés d'admissió.

En aquesta línia, les anàlisis dels capítols 5 i 6 també constaten que les polítiques de planificació educativa desenvolupades en determinats municipis han acabat reproduint la segregació de la seva xarxa escolar. Per il·lustrar aquesta situació, hem fet referència, per exemple, a l'aplicació d'ampliacions de ràtio o d'obertures de grup en determinats centres quan encara hi havia prou places vacants en altres centres de la mateixa zona. Aquest és un exemple de política educativa que contribueix a consolidar la infraocupació de determinats centres, escenari propici per a la reproducció de la segregació escolar.

De vegades, la reproducció de la segregació escolar es realitza per acció, i en d'altres, per omissió de polítiques educatives. En aquest sentit, cal destacar que en determinats municipis es produeix una certa infrautilització dels instruments de política educativa. La poca aplicació de les reduccions de ràtio per als centres segregats, el poc aprofitament de les reserves de places per a la distribució efectiva de l'alumnat amb necessitats educatives específiques o el poc ús de les adscripcions de centres per revaloritzar determinades escoles i combatre el fenomen de la segregació en són exemples clars.

## 7.8. LA IMPORTÀNCIA DE LA ZONIFICACIÓ ESCOLAR

En aquests capítols precedents també hem destacat la importància d'altres instruments de planificació educativa, com el de la zonificació escolar, a l'hora d'afavorir l'heterogeneïtat interna en la composició social dels centres. Estudis recents constaten empíricament l'impacte positiu que poden tenir aquests instruments (Benito i Gonzàlez, 2007)[52], així com també ho demostra l'estudi de les queixes rebudes al Síndic de Greuges relacionades amb aquesta qüestió. Malgrat que no és una condició suficient, i malgrat que hagi de ser complementada amb altres mesures més intensives de foment de l'equitat en la distribució de l'alumnat entre centres, és un recurs que cal tenir en compte per combatre la segregació escolar.

En aquest capítol, ens interessa emfasitzar la importància de la zonificació escolar per dos motius principals:

El primer és que, com succeeix amb altres instruments de planificació educativa, es tracta d'un recurs no sempre utilitzat per combatre el fenomen. En alguns casos, la lògica estrictament de la proximitat condiciona més el model de zonificació adoptat que la lògica de l'equitat.

I el segon és que, en la línia proposada per aquestes mateixes recerques (Benito i Gonzàlez, 2007)[53], són instruments que poden incidir en la distribució equitativa de l'alumnat no solament en funció de l'origen immigrat, sinó també en funció d'altres categories socials (nivell instructiu, nivell econòmic, etc.). Això és pertinent si tenim present que aquests mateixos treballs constaten, per exemple, que en molts municipis el nivell de segregació de l'alumnat procedent de famílies amb nivell d'instrucció elevat és superior que el nivell de segregació de l'alumnat d'origen immigrat.

## 7.9. DÈFICITS EN LA PLANIFICACIÓ DE L'OFERTA EDUCATIVA I EN L'HOMOLOGACIÓ DE LES CONDICIONS ESTRUCTURALS DELS CENTRES SOSTINGUTS AMB FONS PÚBLICS

Les desigualtats entre centres no solament atenyen la seva composició social i fan més atractives unes escoles que unes altres, sinó altres condicions que incideixen en la qualitat de l'oferta. De fet, els aspectes que incideixen negativament en la qualitat de l'oferta acostumen a afavorir la segregació escolar perquè estimulen les estratègies d'evitació i fugida per part de les famílies i la distribució desigual de la demanda i de les vacants.

En aquesta línia, en el capítol 5, corresponent a l'anàlisi de les queixes rebudes al Síndic de Greuges, hem destacat en negatiu l'augment d'aularis prefabricats experimentat en els darrers cursos, la qual cosa mostra una certa manca de previsió sobre l'evolució de l'oferta i l'impacte negatiu que aquesta situació pot tenir sobre la qualitat de l'oferta i, consegüentment, sobre el comportament de la demanda. El retard en la construcció definitiva d'alguns dels centres ubicats de manera provi-

[52] Ídem.

[53] Ídem.

sional en aularis prefabricats accentua encara més aquestes desigualtats.

Mesures com ara l'aplicació de la sisena hora, recollida en el Pacte nacional per a l'educació, han estat fonamentals per homogeneïtzar aquestes condicions estructurals de l'oferta entre centres públics i concertats.

L'anàlisi de les queixes, precisament, constata que encara hi ha dèficits remarcables pel que fa a l'homologació de l'oferta. És especialment destacable la manca de gratuïtat real de l'escolarització en nombrosos centres concertats. Aquesta situació incorpora desigualtats d'accés que generen, al seu torn, desigualtats en la distribució de l'alumnat socialment desafavorit. L'impuls encara insuficient dels contractes-programa establerts en el Pacte nacional per a l'educació, que pretenen garantir el finançament necessari als titulars dels centres, no ajuda a promoure la gratuïtat real ni la implicació de les escoles concertades en l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques.

## 7.10. ESCASSA CAPACITAT DE CONTROL DELS FRAUS

Un dels mecanismes que algunes famílies posen en marxa per evitar l'escolarització dels fills a escoles no desitjades és el falsejament de dades presentades davant el centre o l'Administració educativa. És conegut el recurs del fals empadronament com a mecanisme per facilitar l'accés a determinats centres que no són propers al domicili familiar. També ho és la presentació de certificats mèdics falsos que al·leguen trastorns del sistema digestiu, aspecte que atorga punts complementaris en el procés de baremació de les sol·licituds.

Els mecanismes de què disposa l'Administració educativa per fer controls efectius d'aquests fraus són molt dèbils. En el cas dels presumptes falsos empadronaments, s'ha de produir alguna denúncia particular de la situació, normalment provinent d'una família afectada que s'ha quedat fora del centre sol·licitat en primera opció. És més, fins i tot en el cas de denúncia, cal l'actuació de l'ajuntament per comprovar la veracitat de les dades.

L'experiència recent ens mostra que l'actuació d'alguns ajuntaments ha millorat en el control dels empadronaments i que de vegades s'han arribat a retirar places escolars concedides en alguns municipis com a conseqüència de la comprovació de les dades.

Ara bé, no obstant això, l'activitat del Síndic de Greuges també constata que el grau de celeritat i de comprovació del domicili habitual dels alumnes per part dels ajuntaments és molt variable i que l'ús que es fa posteriorment dels resultats d'aquestes comprovacions també és desigual. L'empadronament en un domicili diferent del de residència no sempre és identificat pels ajuntaments com a situació irregular (per exemple, quan és a casa dels avis), de tal manera que la detecció d'aquestes situacions no sempre acaba amb la tramitació de la baixa del padró d'habitants.

A més, els ajuntaments que opten per donar de baixa les situacions irregulars topen, sovint també, amb un procediment que no facilita la celeritat. De fet, en cas de disconformitat de les persones interessades, l'Administració local necessita l'informe favorable del Consell d'Empadronament, organisme d'àmbit estatal, tràmit que no pot ser resolt fàcilment abans que s'iniciï el curs escolar.

Fins i tot, en els casos en què l'Administració local ha donat de baixa d'ofici del padró alumnat ja admès, el Departament d'Educació dilata encara més la resolució de les irregularitats en engegar un procediment de revisió d'ofici declaratiu de la nul·litat de les llistes d'admesos, quan aquest procediment, a criteri nostre, no és necessari (aquest procediment només s'aplica quan es produeix un canvi de criteri de l'Administració per motius de legalitat o d'oportunitat, i no quan es revisen unes actes administratives a causa de l'aportació de documentació fraudulenta per part dels interessats, com és el cas que ens ocupa). Aquest procediment també provoca que el tràmit de resolució de les irregularitats es demori després d'haver començat el curs.

L'aplicació de les mesures correctores un cop iniciat el curs escolar, o fins i tot prèviament, un cop realitzada la matrícula, resulta més complexa i el Departament d'Educació no sempre l'executa. Aquestes complexitats, de fet, també contribueixen sovint que el mateix Departament d'Educació ni controli ni pressioni els ajuntaments per resoldre el procediment de manera més accelerada.

Finalment, val a dir que de vegades aquestes irregularitats són protagonitzades pels mateixos centres escolars. En el capítol 5, corresponent a l'anàlisi de les queixes rebudes al Síndic, es descriuen casos en què els mateixos centres han passat deliberadament per alt el control sobre el falsejament de les dades de residència, han realitzat incorrectament la baremació de les llistes o han incorregut en altres pràctiques irregulars. Val a dir que aquestes són estratègies per a la selecció encoberta de l'alumnat admès al mateix centre.

## 7.11. DÈFICITS EN ELS PROCESSOS D'INFORMACIÓ A LES FAMÍLIES

L'anàlisi de les queixes, continguda en el capítol 5, també constata cinc dèficits principals relacionats amb la informació de què disposen les famílies.

El primer fa referència a les desigualtats socials existents en l'accés a la informació, que provoquen diferències en els nivells de coneixement del sistema educatiu i de l'oferta escolar i que, en darrer terme, condicionen els criteris en la tria d'escola. Aquestes desigualtats socials relacionades amb la informació reverteixen negativament sobre l'equitat del sistema, entre altres coses, perquè reforcen estratègies de tria de centre diferenciades en funció de la classe social.

El segon té a veure amb l'existència de prejudicis socials sobre l'oferta escolar que contribueixen a consolidar la segregació escolar. Els prejudicis existents sobre la qualitat dels diferents centres escolars, moltes vegades errònament fonamentats, també condicionen la tria d'escola de les famílies.

El tercer fa referència als dèficits d'informació relacionats amb els drets de les famílies vinculats a l'escolarització dels fills. La percepció social, errònament fonamentada, que la llibertat d'elecció de centre obliga l'Administració a assignar plaça al centre desitjat per la família, sigui quina sigui la disponibilitat de places, genera tensió en els processos de preinscripció i matrícula, i dificulta la tasca de l'Administració a l'hora de fomentar polítiques d'equitat.

De fet, en quart lloc, cal esmentar els dèficits d'informació relacionats amb el procediment de preinscripció i matrícula. El desconeixement sobre els criteris i els procediments d'admissió, i sobre els principis generals que orienten les polítiques d'admissió que desenvolupa el Departament d'Educació també incorpora molta tensió en el procés.

I finalment, en cinquè lloc, convé fer referència als dèficits relacionats amb l'atenció prestada en algunes oficines municipals d'escolarització. Tot i que els protocols formals d'atenció són adequats, aquests serveis no sempre disposen de la informació adequada prou actualitzada per acomplir correctament la seva tasca informadora. Els dèficits de coordinació i d'integració dels sistemes d'informació entre Administració local i Departament d'Educació existents en determinats municipis condicionen negativament la qualitat de la prestació del servei a les famílies usuàries.

Convé recordar que la qualitat de la informació és fonamental a l'hora de promoure que les famílies comprenguin com funciona l'admissió d'alumnat al sistema educatiu, quines limitacions té i quins criteris guien les polítiques de l'Administració educativa.

## 7.12. LA MANCA DE PAUTES CLARES EN LA GESTIÓ DE LES RECLAMACIONS

En contextos de segregació escolar i d'elevada població escolaritzable és habitual que es concentri un gran nombre de reclamacions un cop tancat el període de preinscripció. En aquesta institució, com és lògic, arriben un elevat nombre de queixes que manifesten la insatisfacció amb l'escola assignada i expressen la voluntat que l'Administració educativa atorgui una plaça escolar en un centre escollit per la família. En la mesura que el sistema d'assignació de places sol·licitades comporta un elevat risc de tria en la primera opció, en molts casos és la comissió d'escolarització qui assigna d'ofici la plaça escolar, plaça que molt sovint és rebutjada per la família afectada per motius de distància o de percepció de qualitat del centre.

El Síndic de Greuges constata que la gestió de les queixes i les reclamacions de les famílies afectades són gestionades de manera desigual per l'Administració educativa. Davant de la sol·licitud d'augments excepcionals de ràtio, per exemple, encara que majoritàriament es deneguen, no sempre hi ha un criteri clar sobre les condicions de concessió. Davant de reclamacions especialment insistents, de vegades, el Departament respon amb més flexibilitat que en casos menys bel·ligerants. La distribució social desigual de la capacitat de queixa fa que moltes famílies puguin evitar determinats centres, qüestió que lògicament accentua els problemes de segregació escolar.

# 8. UNA POLÍTICA EDUCATIVA PER COMBATRE LA SEGREGACIÓ: SUGGERIMENTS DEL SÍNDIC DE GREUGES

## 8.1. PRINCIPIS ORIENTADORS

### PLANIFICACIÓ EDUCATIVA

De l'informe es desprèn que una bona política educativa orientada a combatre la segregació escolar ha de partir d'una planificació adequada de l'oferta. En efecte, hem vist que la distribució espacial dels grups socials té efectes sobre la segregació escolar, però que no n'és en cap cas un factor decisiu. Sí que ho és, en canvi, desplegar una planificació educativa acurada. La realització de mapes escolars equilibrats, l'establiment de zones educatives que afavoreixin l'heterogeneïtat social, l'obertura de centres i línies per compensar les desigualtats o l'ús dels instruments de les ràtios o les reserves de plaça són eines a l'abast de l'Administració educativa que poden ajudar a combatre la segregació escolar.

Disposem d'exemples de bones pràctiques locals que han aconseguit la implicació de diferents administracions i dels mateixos centres per combatre la concentració de l'alumnat amb més dificultats d'aprenentatge en determinats centres. Són pràctiques que cal estudiar i adaptar a altres contextos locals per avançar cap a una planificació educativa que vetlli per la igualtat d'oportunitats.

### SERVEI PÚBLIC EDUCATIU

La política educativa adreçada a lluitar contra la segregació ha d'esmerçar els màxims esforços per fer efectiu el servei públic educatiu. La signatura del Pacte nacional per a l'educació ha posat les bases i ha marcat el camí perquè tots els centres sufragats amb fons públics s'impliquin en la tasca de satisfer les necessitats educatives. L'instrument plantejat per fer-ho efectiu és el contracte-programa entre centres concertats i Administració educativa, el qual s'ha anat aplicant de manera quasi experimental i a un ritme més lent del que fóra desitjable.

Aquest informe, no obstant això, demostra que el concepte de servei públic educatiu ha de tenir un sentit més ampli del que es deriva exclusivament de la implicació dels centres concertats d'alumnat amb necessitats educatives específiques. Hem pogut constatar que els processos de segregació i de concentració escolars són més accentuats dins dels territoris que entre els territoris i, en general, més accentuats dins de cada sector que entre sectors. Dit d'una altra manera, hi ha molts centres públics també que, de manera voluntària o involuntària, s'allunyen del concepte de servei públic educatiu. En contextos de segregació i diferenciació social creixents, és fàcil entendre que els centres que atenen una població socialment més homogènia es resisteixin a perdre unes condicions òptimes per a la tasca educativa. Cal, per tant, crear els mecanismes per aconseguir la màxima implicació de tots els centres educatius sostinguts amb fons públics i fer-los coresponsables de l'objectiu d'evitar els processos de segregació i concentració escolars. Un cop més, hi ha pràctiques locals que ens recorden que això és possible.

### CORESPONSABILITAT ENTRE EL DEPARTAMENT D'EDUCACIÓ I ELS AJUNTAMENTS

Malgrat que és prou clar que determinats aspectes de la planificació educativa han de correspondre a un àmbit de decisió supralocal, amb capacitat de disposar d'una visió de conjunt de les necessitats i allunyat de determinades pressions més presents en entorns de proximitat, hi ha un ampli ventall de decisions de política educativa "quotidiana" que necessiten el protagonisme de l'àmbit local per assegurar mesures d'equitat i cohesió adequades.

La primera raó rau en el coneixement que atorga la proximitat i la immersió en el territori. El caràcter específic de les diferents necessitats només es pot garantir mitjançant criteris "sobre el terreny", els quals, lògicament, els poden copsar millor les administracions locals. Decisions sobre com i per què augmentar les ràtios d'un centre, com distribuir l'alumnat d'incorporació tardana, o com delimitar les zones escolars són aspectes sobre els quals es pot decidir més bé informats des de la proximitat.

Les oficines municipals d'escolarització (OME) han de ser l'instrument per excel·lència per assolir aquest objectiu. La seva posada en marxa ara ja fa tres anys, malgrat els entrebancs legals i les lògiques necessitats de rodatge d'un organisme nou, ha portat, sens dubte, una participació més gran dels ajuntaments en l'àmbit educatiu. Una participació que s'ha fet evident sobretot en l'àmbit de la informació a la ciutadania sobre l'oferta educativa dels municipis, sobre els seus drets d'accés i gaudi dels serveis i, parcialment, sobre l'observació del compliment de la legalitat i la igualtat d'oportunitats en els processos d'escolarització.

De manera complementària, nous instruments posats en marxa com ara les taules mixtes de planificació o els plans educatius d'entorn ofereixen noves oportunitats per desenvolupar una veritable gestió de proximitat. D'una banda, han de permetre incorporar el coneixement dels factors urbanístics, socials i culturals a l'hora de decidir la planificació de centres i les línies escolars. D'altra banda, els plans educatius d'entorn han de ser l'eina de referència per permetre la relació de l'escola al territori, i a la inversa. Els plans educatius d'entorn escenifiquen el reconeixement que l'escola no pot ser una institució aïllada i que cal la col·laboració dels agents del territori per dotar el sistema de més equitat.

Els passos cap al protagonisme de l'àmbit local han de ser confirmats per una autèntica voluntat de cogestió del Departament d'Educació, és a dir, per un veritable procés de descentralització, i no simplement de desconcentració o delegació de responsabilitats. Altrament, capacitar els ajuntaments per ser protagonistes de la gestió, sense atorgar-los capacitat executiva real, pot comportar alterar els avantatges de la proximitat. Carregar sobre la gestió educativa dels ajuntaments la responsabilitat de les mesures que observa el ciutadà, però sense dotar-los d'instruments d'execució, presenta l'Administració local com la responsable de determinades decisions impopulars mentre la desproveeixen dels avantatges de disposar d'instruments que afavoreixin l'equitat o la cohesió socials. Cal, doncs, que la descentralització educativa que atorgui competències reals a escala local es faci efectiva dotant els ajuntaments de capacitat real de gestió i garantint sempre la presència de l'Administració educativa central en les tasques de supervisió i acompanyament.

## 8.2. ORIENTACIONS PER A L'ACCIÓ POLÍTICA

Els casos de segregació escolar analitzats en aquest informe i les limitacions de les polítiques engegades per fer-hi front posen en relleu la necessitat de plantejar un conjunt de canvis o d'introduir noves mesures encaminades a combatre els riscos creixents de fragmentació escolar i social que experimenten alguns barris d'alguns municipis catalans.

Les propostes presentades s'enuncien com a mecanismes de política educativa útils per afrontar aquest problema. Sobre això, però, cal fer dues precisions. D'una banda, cal insistir en la necessària transversalitat de polítiques que han d'activar-se per combatre els problemes de creació de guetos urbans i, per tant, per fer front a les arrels estructurals del problema. En segon lloc, les propostes presentades, si bé tenen graus de concreció desiguals, requereixen concreció política i tècnica, tasca que correspon desenvolupar, òbviament, a les administracions responsables.

### 8.2.1. SOBRE LA PLANIFICACIÓ EDUCATIVA

#### A. CONSIDERACIÓ DE LA SEGREGACIÓ ESCOLAR EN LA PRESA DE DECISIONS SOBRE LA UBICACIÓ DE CENTRES I LÍNIES

Una de les mesures per aconseguir més barreja social a les escoles passa per la creació de mapes escolars equilibrats des d'un punt de vista territorial i social. La decisió d'on ubicar una nova escola o d'on obrir noves línies no pot ser exclusivament una decisió determinada per l'espai disponible. Aquesta és una qüestió fonamental que avui topa amb visibles entrebancs com a conseqüència de la manca de sòl en espais adequats o de la manca de pressupostos. Als municipis amb nivells elevats de matrícula viva aquest problema es pot agreujar per la concentració de la població en determinats barris i pel fet de tenir centres amb més espai físic (centres d'una línia que disposen d'espai per tenir una segona línia).

En aquest sentit, cal que els criteris sociodemogràfics pesin tant o més que els criteris urbanístics a l'hora de planificar la ubicació de nous centres o l'obertura de noves línies. L'instrument polític per a la presa d'aquestes decisions ja s'ha creat: les taules mixtes de planificació, en les quals participen el municipi i el mateix Departament d'Educació. Amb tot, més enllà dels càlculs de prospectiva poblacional, no sembla que altres anàlisis de l'estructura social del municipi i de possibles problemes de concentració de població escolar en situació de risc es tinguin en compte a l'hora de prendre decisions de planificació. Els perills o la mateixa existència de segregació escolar al municipi haurien de ser aspectes fonamentals a l'hora de prendre decisions de planificació educativa, tant pel que fa a l'obertura com, fins i tot, al possible tancament de línies i centres.

En aquesta consideració de l'estructura social del municipi, convé no solament tenir en compte les possibles concentracions de població d'origen immigrat en determinats barris, sinó analitzar els diferents processos de segregació social, tant des d'un punt de vista del capital econòmic com del capital educatiu. Com ja hem dit anteriorment, les polítiques relacionades amb la planificació educativa que apliqui l'Administració no solament han de fomentar la redistribució equitativa de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, sinó del conjunt de grups socials.

## B. HOMOGENEÏTZACIÓ DE L'OFERTA ESCOLAR

Al llarg d'aquest informe, hem insistit en la necessitat d'avançar encara més en l'homogeneïtzació de les condicions estructurals de l'oferta escolar, com a estratègia indirecta de promoció de la distribució equitativa de les preferències de les famílies. En aquest sentit, hem destacat especialment dues línies d'actuació clau.

En primer lloc, cal garantir la gratuïtat real del conjunt de centres sufragats amb fons públics, que actualment encara no existeix. Més endavant abordem la necessitat d'impulsar la mesura dels contractes-programa, establerta en el Pacte nacional per a l'educació. Aquí volem deixar constància que la millora de les condicions d'accessibilitat ha d'afavorir l'equitat en la distribució de la demanda escolar en funció del nivell socioeconòmic.

I en segon lloc, es proposa garantir unes condicions materials de qualitat al conjunt de centres sufragats amb fons públics. Encara avui hi ha centres que es troben en instal·lacions que requereixen millores substancials i que resulten poc atractives per a les famílies.

En aquesta línia, també hem destacat la necessitat d'evitar la proliferació de centres ubicats en aularis prefabricats provisionals, que pugen als 800 a l'inici d'aquest curs escolar, perquè aquestes circumstàncies perjudiquen la qualitat de l'oferta escolar i, en darrer terme, poden reforçar estratègies de fugida per part de les famílies. Ja hem indicat que aquesta pot ser una de les causes de la segregació escolar.

Per aquest motiu, i mentre duren les obres de construcció, cal controlar l'impacte que aquesta situació d'aularis prefabricats pot generar sobre l'atracció de la demanda i sobre la disponibilitat de places vacants en el període de matrícula viva.

Així mateix, el Departament d'Educació ha de promoure la millora de les metodologies i dels instruments de recerca social utilitzats per a la previsió de l'evolució i del comportament de la demanda escolar. L'informe destaca que les polítiques de provisió de l'oferta escolar en alguns municipis arrosseguen dèficits de planificació a mitjà termini.

Finalment, especialment en aquells territoris més afectats per la saturació de la xarxa escolar i pels dèficits de planificació de l'oferta, aquesta institució insisteix en la necessitat d'accelerar els processos de construcció dels nous centres. A través de l'anàlisi de les queixes, l'informe exposa problemes en alguns municipis relacionats amb la disponibilitat de solars i amb retards en l'execució de les obres. En aquests territoris saturats, tant els ajuntaments com el Departament d'Educació, individualment i de manera coordinada per mitjà de les taules mixtes de planificació, han d'esmerçar esforços per garantir l'equilibri d'oferta i demanda en condicions de qualitat.

## C. IMPULS DE MODELS DE ZONIFICACIÓ ESCOLAR QUE AFAVOREIXIN L'HETEROGENEÏTAT EN LA COMPOSICIÓ SOCIAL DELS CENTRES

Paral·lelament a la lògica que ha de guiar la planificació de centres i línies, aspectes fonamentals de l'oferta educativa, hi ha un altre instrument de planificació que pot incidir sobre el comportament de la demanda escolar. La seva eficàcia com a instrument de planificació incorpora més components d'incertesa, perquè no determina en darrera instància que les persones d'un determinat territori accedeixin a les escoles de proximitat. No obstant això, el pes del factor territorial en l'equitat en l'accés als centres sostinguts amb fons públics és prou important per convertir l'instrument de la zonificació escolar en una eina amb incidència sobre la planificació educativa.

En aquest sentit, aquesta institució proposa a les administracions competents revisar els models de zonificació imperants per combatre la segregació escolar. Sobre això, més enllà de la seva eficàcia, cal destacar la inexistència de sistemes millors o pitjors de zonificació escolar. La raó és simple: les diferències en les estructures socials dels municipis i en la distribució espacial dels grups socials pot explicar que determinats sistemes de zonificació en un municipi siguin efectius per aconseguir escoles amb més barreja social i en un altre siguin ineficaços o, fins i tot, contraproduents. Dit d'una altra manera, en algun municipi, per evitar la segregació escolar, pot ser més eficaç eliminar les zones escolars (i trencar, per tant, la correspondència geogràfica entre marginalitat social i escolarització), mentre que en un altre pot ser més

operatiu augmentar el nombre de zones (més reduïdes espacialment), però assegurant-hi un cert grau d'heterogeneïtat social.

La nova Llei orgànica d'educació (LOE) introdueix en l'article 86 el requeriment de la zonificació equivalent per a escoles públiques i concertades (és a dir, la impossibilitat de zonificació alternativa de l'escola concertada, situació que es produïa en molts municipis catalans). En termes generals, aquesta mesura és positiva des de la perspectiva de l'equitat en l'accés, i reforça la idea que els centres concertats siguin efectivament centres d'interès públic.

La lògica que ha d'orientar els sistemes de zonificació ha de preservar els valors positius del factor de proximitat (per enfortir les relacions entre escola i entorn), juntament amb criteris que trenquin un determinisme excessiu entre barri i escola, especialment quan es tracta de barris que concentren un seguit de problemàtiques socials.

Òbviament, l'anàlisi de la zonificació escolar s'ha de dur a terme no solament per a l'accés a l'educació infantil de segon cicle i primària, sinó també per als ensenyaments secundaris i especialment també per a les escoles bressol. Actualment, les escoles bressol privades subvencionades pel Departament d'Educació no responen a la mateixa zonificació que les escoles bressol públiques. Fins i tot, i a tall il·lustratiu, en el capítol 6 destacàvem el problema que comportava no integrar i unificar les lògiques de planificació entre llars d'infants municipals i de la Generalitat, com quedava il·lustrat amb el cas de l'escola bressol de Santa Eugènia.

### D. IMPULS I ÚS DEL CONTRACTE-PROGRAMA COM A MECANISME DE LLUITA CONTRA LA SEGREGACIÓ

Aquest informe ha posat en relleu que la segregació escolar no és un problema exclusivament de dualització entre sectors de titularitat. L'establiment de guetos escolars en determinats barris produeix sovint que hi hagi més distància d'escolarització d'alumnat amb necessitats educatives específiques entre centres públics d'una mateixa ciutat que entre públics i concertats dels barris afectats. Amb tot, els treballs recents sobre desigualtats educatives han destacat que, en termes agregats, la dualització educativa existeix a Catalunya i que aquest és un procés que s'ha accentuat a mesura que ha augmentat l'alumnat immigrat del sistema. A banda de la més o menys disposició dels diferents centres concertats, hem assenyalat repetidament que la insuficiència del concert és un obstacle per aconseguir una implicació més gran dels centres concertats en l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques.

L'instrument del contracte-programa, recollit en el Pacte nacional per a l'educació, és el mecanisme que ha de compensar aquestes dificultats. En la línia fixada en el Pacte, el Govern de la Generalitat ha resolt la signatura de més de vint contractes-programa amb centres privats. En un termini de cinc anys més es preveu que tots els centres concertats disposin d'aquest sistema de finançament per objectius. El que és important destacar és que cal maximitzar l'oportunitat que ofereix la signatura d'aquests contractes-programa per combatre la segregació escolar. Per això, cal incloure entre els seus objectius i indicadors mesures explícites encaminades a combatre la segregació escolar, mesures que impliquin un compromís efectiu de coresponsabilitat en l'escolarització de la població en situació de risc educatiu i social.

## 8.2.2. GESTIÓ DE L'ACCÉS

### A. TANCAMENT DELS CENTRES SEGREGATS A LA MATRÍCULA VIVA I SUPORT A LES COMISSIONS D'ESCOLARITZACIÓ

Un primer aspecte relacionat amb l'accés, fonamental també en la lògica de la planificació educativa, és el de la distribució de l'anomenada *matrícula viva*. Aquest informe constata que hi ha una tendència a la concentració de l'alumnat que s'incorpora fora de termini a les escoles amb nivells més baixos de preinscripció. Els factors subjacents d'aquesta concentració no són altres que el de la disponibilitat de vacants en alguns centres i la simultània saturació d'altres centres del barri. Aquest mecanisme accentua la concentració de població d'origen immigrat en determinats centres, la qual les acaba generalitzant com a escoles d'acollida de la població nouvinguda. Cal un esforç decidit de les administracions per posar fre a la solució fàcil d'ubicar la població nouvinguda en determinats centres. I més específicament, cal evitar escolaritzar matrícula viva als centres segregats, independentment de les places vacants disponibles.

Les comissions d'escolarització dels municipis són sovint els organismes clau a l'hora de fer propostes d'escolarització. Per això, el Departament d'Educació ha de donar instruccions a les comissions d'escolarització sobre les estratègies a utilitzar per evitar reforçar la segregació en el procés d'assignació de plaça.

No obstant això, tant per la seva composició com per les limitacions en la seva capacitat d'inter-

venció, les comissions d'escolarització representen un organisme que difícilment pot garantir, per si sol, l'equitat en la distribució de la matrícula viva. El Departament d'Educació ha de buscar un consens a escala local entre els centres sufragats amb fons públics sobre les estratègies a seguir per evitar la creixent guetització dels centres amb vacants un cop s'ha tancat el procés ordinari de preinscripció.

Per això, cal destacar també les limitacions en la capacitat d'escolarització d'alumnat nouvingut d'alguns centres concertats. La insuficiència del concert fa evident que aquests centres no puguin implicar-se igual que els centres públics en l'escolarització d'un alumnat incapaç de contribuir econòmicament al centre, per la qual cosa tenen un sostre d'escolarització d'alumnat immigrat molt per sota del que poden tenir centres públics del mateix barri. En aquest sentit, cal que els contractes-programa que recull el Pacte nacional per a l'educació s'apliquin de manera prioritària en territoris amb més segregació escolar, i que els centres concertats disposats a ser d'interès públic puguin facilitar una millor distribució de l'alumnat nouvingut. Propostes d'alguns centres concertats a ser decididament actius en aquest sentit no en falten, com ho demostra la iniciativa de la Fundació Joan XXIII de Bellvitge, amb un projecte que planteja augmentar el percentatge d'alumnat immigrat als seus centres per damunt de la proporció d'alumnat immigrat al municipi.

I paral·lelament a aquestes estratègies d'implicació del conjunt de centres, el Departament d'Educació ha de posar a disposició de les comissions d'escolarització les mesures normatives necessàries per poder evitar efectivament aquests processos de concentració de la matrícula fora de termini. Per això, en epígrafs successius suggerim mecanismes de política educativa relacionats amb les reserves de places, amb les ràtios escolars, amb els percentatges màxims d'escolarització d'alumnat amb necessitats educatives específiques per centre, etc.

## B. LES AMPLIACIONS I LES REDUCCIONS DE RÀTIOS I DE GRUPS, I DE LES ADSCRIPCIONS DE CENTRES COM A INSTRUMENTS PER A L'EQUITAT EDUCATIVA

Els processos d'escolarització s'han de poder ordenar mitjançant dos instruments que doten l'Administració pública de la flexibilitat necessària per adaptar-se a unes circumstàncies canviants i de moviments inesperats de la demanda educativa. La possibilitat d'administrar les ràtios d'una manera flexible, tant en la direcció d'augment com en la de reducció, pot dotar l'Administració d'una mesura eficaç, tant per distribuir l'alumnat d'incorporació tardana al sistema com per lluitar contra la concentració d'alumnat en situació de risc en determinades escoles.

Aquesta flexibilitat necessària, però, no pot contravenir o perjudicar l'equitat del sistema o reproduir la segregació escolar. De fet, l'ús que fins ara es fa d'aquest instrument és no solament limitat, sinó que és excessivament discrecional i no respon a un criteri clar d'actuació. Així, no hi ha argumentacions precises que justifiquin en alguns casos determinats augments de ràtio o de grups davant la insistència d'alguns ciutadans d'accedir a certs centres (o sobretot d'evitar-ne d'altres), o no es fa servir la possible reducció de ràtios o de grups en centres que tenen nivells baixos de preinscripció i que reben posteriorment la major part de la matrícula fora de termini.

En aquest sentit, aquesta institució proposa, en primer lloc, evitar concedir ampliacions de ràtio o de grups mentre altres centres amb una demanda més feble encara tinguin vacants disponibles. En segon lloc, suggereix aplicar la reducció de ràtio als centres segregats, a fi de reduir el nombre de vacants disponibles i la complexitat educativa que ha de gestionar el centre, en la línia exposada en l'epígraf anterior. I en tercer lloc, el Síndic de Greuges també proposa limitar les ampliacions de ràtio al foment de la distribució equitativa de l'alumnat amb necessitats educatives específiques.

Tant els augments com les reduccions de ràtio i de grup han de ser un instrument útil per gestionar l'excés de concentració de riscos socials en determinats centres. Tot i que l'ús d'aquesta mesura pot ser de vegades impopular, una reducció de ràtio pot evitar un excés de concentració de població escolar en risc i alhora facilitar notablement la tasca pedagògica en aquest tipus d'entorns. Les decisions respecte a aquesta qüestió s'han de poder prendre conjuntament entre l'àmbit local i el mateix Departament d'Educació.

Finalment, cal utilitzar les adscripcions de centres com a recurs per combatre la segregació escolar. L'adscripció de centres segregats entre ells reprodueix el fenomen. En canvi, l'adscripció de centres de primària segregats amb d'altres de secundària prestigiats socialment revaloritza la imatge que té la demanda escolar dels primers. I l'adscripció de centres de primària no segregats amb centres de secundària segregats contribueix a orientar cap a aquests darrers una demanda més heterogènia socialment.

## C. ALLARGAMENT DE LA RESERVA DE PLACES UN COP ACABAT EL PROCÉS DE PREINSCRIPCIÓ I IMPULS DE POLÍTIQUES ACTIVES PER OPTIMITZAR L'ÚS D'AQUESTA MESURA

Tal com comentàvem per a les ampliacions i les reduccions de ràtios i grups, la reserva de places per aula d'alumnat amb necessitats educatives específiques també representa un instrument que es pot utilitzar amb més flexibilitat, tant des d'un punt de vista quantitatiu com des del punt de vista de la seva distribució segons el territori i les circumstàncies de les escoles. L'experiència local ens mostra que en diversos municipis catalans s'ha arribat a acords entre els centres per augmentar la reserva de places. Aquest, però, és un tema que no hauria de deixar-se en mans exclusivament de la voluntarietat i dels pactes a escala local, sinó que hauria tenir una certa regulació i impuls per part del Departament d'Educació.

En el capítol 5 d'aquest informe, precisament, veiem que aquesta mesura no s'aplica en tots els territoris i que, fins i tot quan s'aplica, no sempre genera efectes positius sobre l'equitat en la distribució de l'alumnat amb necessitats educatives específiques. Precisament, constatem que, sense una actuació intensiva de l'oficina municipal d'escolarització, i sense uns límits màxims d'admissió d'alumnat amb necessitats educatives específiques per grup, aquesta mesura és poc efectiva. Per aquest motiu, proposem que els ajuntaments, conjuntament amb el Departament d'Educació, estableixin les estratègies d'actuació i d'acompanyament necessàries per distribuir efectivament l'alumnat amb necessitats educatives específiques entre centres, de manera que preferentment tots els centres cobreixin aquesta reserva de places.

Mentre hi hagi places reservades no cobertes en altres centres, cap escola segregada hauria d'assumir alumnat amb necessitats educatives específiques per sobre del nombre de places reservades, encara que la mateixa família interessada sol·licités plaça al mateix centre segregat.

Així mateix, el Departament d'Educació hauria de fer possible que aquesta reserva de places pogués estendre's més enllà del període de preinscripció i, en aquells municipis dels quals se sap que tindran incorporació tardana, fins i tot més enllà del període de matriculació. El fet que la reserva de places només es prevegi al llarg del període de preinscripció provoca que alguns centres, en cas de no tenir aquesta demanda específica, les cobreixin immediatament un cop tancat el període de preinscripció.

## D. ESTABLIMENT D'UN MÀXIM D'ALUMNAT AMB NECESSITATS EDUCATIVES ESPECÍFIQUES PER CENTRE

De la mateixa manera que es fixen els mínims per mitjà de la reserva de places, un instrument fonamental per evitar la segregació escolar fóra l'establiment d'un màxim d'alumnat amb necessitats educatives específiques per centre. És fàcil deduir el nombre de dificultats que pot tenir un centre per haver de treballar amb elevades proporcions d'alumnat amb necessitats educatives específiques.

En aquest sentit, se suggereix que el Departament d'Educació fixi aquest límit màxim per centre. Cal recordar que aquesta mesura ja s'estableix en la Llei orgànica d'educació 2/2006 —sense ser aplicable directament a Catalunya— i que no ha estat recollida en el Decret d'admissió 75/2007.

La definició d'aquest límit màxim podria ser flexible, sigui en la quantitat establerta, sigui en el temps i camp d'aplicació. De fet, si es vol, podria limitar-se a determinats centres o àrees de proximitat o al procés de matrícula fora de termini, i pel que fa a la quantitat, podria ser variable i estar condicionat al pes d'aquest grup social a la zona de proximitat. Sigui quina sigui l'opció, en més o en menys grau, afavoriria clarament la distribució equitativa de l'alumnat amb necessitats educatives específiques i reduiria, sens dubte, el risc de segregació d'alguns centres.

## E. ELS EFECTES D'AUGMENTAR LA DISCRIMINACIÓ ENTRE DIFERENTS SITUACIONS SOCIALS EN EL SISTEMA DE BAREMACIÓ

El capítol 5 aborda diferents dilemes relacionats amb la idoneïtat o no dels criteris de baremació de sol·licituds en cas d'excés de demanda en el procés d'admissió. L'experiència ens ha mostrat que els decrets que han definit i desplegat aquests criteris han tendit a reduir el pes del factor renda (el qual, d'altra banda, s'incorpora en la baremació a partir de llindars excessivament baixos) a favor de la proximitat, el nombre de germans i altres criteris complementaris. El sistema actual provoca un gran nombre de situacions d'empat, les quals es resolen per sorteig. Per això, és clar que hi hauria un marge ampli per a la reducció de l'aleatorietat si s'atorgués un pes més important a factors socials i es discriminés més entre situacions familiars. El marge per a la puntuació del criteri de renda és més ampli, així com ho és el marge per flexibilitzar els llindars de renda. Sembla poc raonable que, en un context reconegut de risc de pobresa en llars monoparentals, aquest no pugui ser un criteri inclòs en un decret d'admissió.

També és cert que la reducció d'aquest marge d'aleatorietat és clarament beneficiosa per a l'equitat en l'accés, especialment en aquelles etapes educatives de provisió no universal (específicament l'educació infantil de primer cicle). Aquest punt ja va ser exposat a bastament en l'informe extraordinari sobre *L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, presentat l'any 2007.

Dit això, en canvi, hi ha més dubtes sobre quin impacte podria tenir un pes més alt en la renda sobre l'equitat en l'accés en les etapes de provisió universal, específicament a P3 i 1r d'ESO. Les diferències entre classes socials en les lògiques de tria podrien no necessàriament afavorir que l'alumnat amb necessitats educatives específiques optés per escollir centres amb una baixa concentració d'aquest tipus d'alumnat. O a la inversa, donar prioritat d'accés a les famílies amb pocs recursos podria reforçar patrons de concentració.

En qualsevol cas, el Departament d'Educació hauria d'estudiar si hi ha possibilitats de combatre la segregació mitjançant canvis en els mateixos criteris d'accés.

## F. VALORACIÓ DE CANVIS EN LA LÒGICA DE LA PRIMERA OPCIÓ EN L'ACCÉS ALS CENTRES

Per comprendre els efectes de les diferents polítiques educatives sobre el mapa escolar dels municipis és imprescindible tenir en compte la lògica del sistema de baremació en la tria d'escoles. El sistema de puntuació es regeix per un principi de pragmatisme que hom podria considerar injust: es barema només la primera opció escolar escollida per les famílies, i la puntuació que s'obté és la que marca la situació que les famílies tenen no solament respecte d'aquella primera opció, sinó també respecte de tota la resta. Així, si un alumne puntua molt baix en la primera opció, tindrà aquesta puntuació igualment baixa als centres escollits en segona opció, tercera opció, etc., fins i tot en el cas que la seva puntuació real en aquestes opcions hagués estat més alta si les haguessin col·locat com a primera opció. A més, tots els alumnes tenen prioritat d'accés als centres que han posat en primera opció respecte dels alumnes que han col·locat aquells centres en altres opcions, fins i tot en el cas que aquests alumnes en primera opció tinguin una puntuació inferior als que han situat el centre en segona opció.

Aquest és un sistema que assegura que un percentatge elevat de famílies accedeixi al centre triat en primera opció (entre altres motius, perquè obliga les famílies a fer tries estratègiques, ja que el risc de no entrar en primera opció és alt). Contràriament, és un sistema que deixa particularment insatisfetes les famílies que no accedeixen al centre triat en primera opció, perquè en molts casos perden tota possibilitat de tria i els és assignat un centre d'ofici per la comissió d'escolarització.

En aquest sentit, aquest és un sistema que genera un efecte no desitjat en la gestió de les polítiques educatives tant per part dels ajuntaments com de la delegació territorial: incrementa la necessitat de pensar les intervencions sota un criteri de governabilitat municipal, i no d'equitat, per compensar les insatisfaccions que genera un sistema que no acaba de respectar les preferències escolars de les famílies (i no perquè altres famílies passin davant perquè tenen més punts per la seva situació existencial objectiva) i que, en el cas dels municipis amb una zonificació escolar d'una escola per centre públic, pràcticament anul·la aquesta possibilitat d'elecció de centre.

Si bé els efectes que pot tenir un canvi d'aquest sistema sobre la segregació escolar són incerts, hipotèticament es pot pensar que una ordenació de sol·licituds que prioritzi l'accés segons puntuacions en les baremacions (especialment si es dóna més pes als factors socials), i no segons les opcions de preferència, pot conduir a una distribució de la demanda més equilibrada entre escoles. El resultat previsible és que hi hauria menys famílies que entrarien a l'escola situada en primera opció, menys insatisfacció perquè normalment s'accediria a alguna de les escoles llistades en l'ordre de preferències i més opcions per diversificar la demanda de les famílies amb menys recursos i reduir així la probabilitat de generar guetos escolars.

Així doncs, podria haver-hi un cert marge de millora en aquest aspecte, simplement per la via d'assignar escola per puntuació abans que per opció. Aquest és un sistema que ja funciona en altres àmbits de la gestió pública, com per exemple en l'accés als diferents tipus d'estudis universitaris.

## G. COMPROMÍS POLÍTIC SOBRE EL CONTROL DE LES IRREGULARITATS EN EL PROCÉS D'ADMISSIÓ

El capítol 5, corresponent a l'anàlisi de queixes, posa de manifest nombrosos problemes relacionats amb el control de les irregularitats en el procés d'admissió.

Sobre els falsos empadronaments, en primer lloc, l'anàlisi demostra que el grau de comprovació del domicili habitual dels alumnes pels ajuntaments respectius no sempre és adequat. En aquest sentit,

cal que els ajuntaments que hagin rebut denúncies sobre falsos empadronaments investiguin adequadament les presumptes irregularitats, fins i tot quan les mateixes denúncies no aportin informacions precises sobre les famílies presumptament infractores.

En segon lloc, i quan es detecten irregularitats, no sempre hi ha la voluntat política dels ajuntaments d'iniciar els tràmits per donar de baixa d'ofici del padró d'habitants les famílies que han falsejat la informació. En aquest sentit, els ajuntaments han de tramitar la baixa del padró d'habitants, segons els procediments establerts per llei, de les persones que hagin falsejat el domicili de residència. Igualment, cal més supervisió i coordinació del Departament d'Educació amb els ajuntaments per garantir l'execució d'aquests procediments amb prou temps per alterar mínimament el funcionament de la matrícula.

Precisament, i en tercer lloc, la celeritat amb què actuen les diferents administracions implicades, el Departament d'Educació i sobretot els ajuntaments no sempre és suficient per resoldre a temps les denúncies presentades. Cal que les diferents administracions implicades inverteixin els esforços necessaris per intentar resoldre els casos sobre presumptes irregularitats abans d'iniciar el curs escolar.

Cal reconèixer que el tràmit establert per donar de baixa d'ofici del padró d'habitants, quan no es tingui la conformitat de les mateixes famílies afectades, pot allargar-se més enllà de l'inici del curs escolar, perquè exigeix una resolució del Consell d'Empadronament, de rang estatal. Per aquest motiu, cal que el Departament d'Educació prevegi en les instruccions que despleguen el Decret d'admissió un tractament excepcional per als casos en què els ajuntaments aporten informes sobre irregularitats en l'empadronament, encara que no s'hagi exhaurit el tràmit de donar de baixa del padró. Això podria passar, per exemple, per la necessitat de complementar l'acreditació de la residència (només als efectes de l'accés al sistema educatiu i per als casos en què l'ajuntament informés d'irregularitats l'Administració educativa) per mitjà d'altres mecanismes complementaris, a més de l'empadronament.

I sobre les falses malalties, també cal que el Departament d'Educació investigui —fins i tot d'ofici quan hi hagi escoles amb una proporció alta d'alumnes que al·leguen malalties digestives cròniques— les denúncies sobre presumptes irregularitats. Per això, i per garantir el control sobre aquestes presumptes irregularitats, és necessari que els informes mèdics de contrast siguin emesos pel sistema sanitari públic.

Finalment, cal destacar que les queixes demostren que també hi ha centres que cometen irregularitats. En general, doncs, el Síndic insta el Departament d'Educació a actuar amb rigor tant amb les famílies com amb els centres que cometen irregularitats, ja sigui amb canvis d'escola a les famílies infractores o amb sancions als centres infractors. De vegades, un cop més, l'Administració educativa sovint demostra prioritzar més la governabilitat que l'equitat i la justícia socials. Aquest rigor en el compliment de la normativa és fonamental per prevenir aquestes pràctiques en el futur.

### 8.2.3. OPTIMITZACIÓ DEL MARC NORMATIU

#### A. INCORPORACIÓ DE NOVES MESURES ESPECÍFIQUES EN EL DECRET D'ADMISSIÓ

Al llarg d'aquest capítol s'han destacat diverses mesures que tenen un fort component normatiu. Les millores suggerides sobre l'allargament de la reserva de places per a l'alumnat amb necessitats educatives específiques més enllà del procés ordinari d'admissió, l'establiment del percentatge màxim d'alumnat amb necessitats educatives específiques per centre, la no-assignació de matrícula viva als centres segregats, etc. són mesures que hauria de recollir específicament la normativa.

Precisament, el capítol 4, corresponent a l'anàlisi de la normativa, destaca que el Decret d'admissió vigent no exhaureix, ni de bon tros, les possibilitats de combatre el fenomen des del marc legal. La institució insta el Departament d'Educació a maximitzar la lluita contra la segregació escolar des de l'àmbit normatiu.

L'adequació de la normativa, a més, té una certa rellevància en un context de creixent descentralització de les polítiques educatives. Aquesta és la manera que té el Departament d'Educació d'orientar les actuacions dels agents locals envers l'equitat, principi que, com a Administració educativa, ha de garantir per al conjunt del sistema. Addicionalment, també és la manera de dotar aquests agents locals, responsables de gestionar el procediment d'admissió, d'instruments i eines per poder fer efectiva aquesta equitat.

#### B. AMPLIACIÓ DE LES FUNCIONS ATRIBUÏDES A LES COMISSIONS D'ESCOLARITZACIÓ

Un increment de les funcions assignades a les comissions d'escolarització amb una participació

més activa en els processos de baremació i d'assignació de llocs escolars facilitaria la introducció de millores en la distribució de l'alumnat immigrat i l'evitació de fraus comesos com a mecanisme de fugida de determinats centres.

En aquest sentit, l'atribució de funcions d'assignació de lloc escolar a les sol·licituds presentades un cop finalitzat el procés de preinscripció que recollia el Decret 252/2004, i que va resultar inaplicada en compliment d'una resolució del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, pot constituir un bon instrument, amb vista a incloure'l en una futura llei d'educació de Catalunya, i sens perjudici de la resolució definitiva que recaigui en aquest procediment judicial, per evitar la concentració de la matrícula viva en determinats centres.

Igualment, l'atribució amb caràcter general de funcions relacionades amb la baremació de sol·licituds a les comissions d'escolarització podria reduir bona part de les irregularitats i pràctiques fraudulentes de determinades famílies i centres que s'han descrit en els processos d'admissió.

Cal tenir en compte, en aquest sentit, que una recent sentència del Tribunal Suprem de 28 de maig de 2007, en un recurs contra el decret que regulava l'admissió d'alumnat a la comunitat de Castella-la Manxa de l'any 2004, ha assenyalat que el dret a la direcció del centre dels directors de centres docents privats no inclou necessàriament la facultat de decidir sobre l'admissió de l'alumnat, i que aquesta facultat tampoc resulta indispensable per garantir el respecte al caràcter propi del centre.

### C. LA LLEI CATALANA D'EDUCACIÓ COM A OPORTUNITAT PER AVANÇAR EN LA LLUITA CONTRA LA SEGREGACIÓ ESCOLAR

En general, més enllà de les disposicions de la normativa bàsica estatal, per a la configuració d'un model educatiu propi, la Llei d'educació de Catalunya hauria de fixar com a prioritat la lluita contra els processos de segregació i hauria d'establir els instruments jurídics necessaris per exhaurir les possibilitats d'actuació en aquest àmbit i fer-la més efectiva.

En aquest sentit, la inclusió de la lluita contra la segregació i dels instruments per combatre-la dins una norma amb rang de llei, en tant que norma aprovada pel Parlament amb la participació de tots els grups parlamentaris i amb els debats que pugui generar, dotaria aquestes actuacions de més legitimitat, força i estabilitat.

Algunes de les mesures possibles ja han estat esmentades al llarg d'aquest informe, com podrien ser l'establiment de percentatges màxims d'alumnat amb necessitats educatives específiques per unitat entre els centres de determinades zones, l'establiment de criteris per a la zonificació escolar i per a la programació de centres, l'increment de funcions de les comissions d'escolarització sobre la regulació dels processos d'admissió i sobre la planificació educativa, etc. Com ja hem assenyalat, un annex al final d'aquest informe incorpora algunes valoracions del Síndic en aquest sentit.

## 8.2.4. POLÍTIQUES D'INFORMACIÓ

### A. REDUCCIÓ DE LES DESIGUALTATS SOCIALS D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ

Tal com exposa el capítol 5, corresponent a l'anàlisi de les queixes rebudes a la institució, un dels aspectes més visibles en la reproducció dels processos de segregació escolar és l'accés desigual dels grups socials al coneixement relatiu a l'oferta escolar i als processos d'admissió. Si bé l'extensió de les OME ha millorat sensiblement la informació que arriba als ciutadans, són moltes les famílies que desconeixen les característiques de l'oferta educativa al seu territori i els mateixos criteris que regulen el procediment d'accés. Un dels exemples més clars d'això es fa visible en el desconeixement del procediment de les preassignacions de places a partir del criteri ja descrit de la lògica de la primera opció. Les queixes que arriben al Síndic de Greuges fan evident que la manca de coneixement precís sobre aquestes qüestions repercuteix en les estratègies d'elecció de moltes famílies. A la prioritat desigual que els diferents grups socials atorguen a la inversió educativa s'hi afegeix, doncs, una desinformació que sovint facilita processos de segregació escolar, tant de grups socials més afavorits com dels més desfavorits. El Departament d'Educació, doncs, hauria d'articular una política activa d'informació a les famílies que compensés les desigualtats socials a l'hora d'accedir-hi.

### B. PROMOCIÓ DEL CONEIXEMENT SOBRE ELS DRETS D'ELECCIÓ DE CENTRE I PEDAGOGIA DE LES DECISIONS POLÍTIQUES

En la mateixa línia, el Departament d'Educació hauria de reforçar també el coneixement de les famílies respecte dels drets d'elecció de centre. Per exemple, es podrien incorporar referències als diferents instruments de què disposa l'Administració educativa per a la gestió de la informació amb les famílies, com ara el mateix full de preinscripció o la pàgina web.

El Síndic constitueix un bon observatori dels malentesos de molts ciutadans respecte dels drets d'elecció escolar. Malauradament, la desinformació és un element generador de tensions i conflictes entre els ciutadans i l'Administració educativa, conflictes que finalment perjudiquen les possibilitats d'aquesta darrera de dur a terme adequadament polítiques d'equitat en l'accés. Moltes famílies entenen l'assignació de plaça escolar d'ofici com una vulneració del seu dret d'elecció de l'escola desitjada. Sovint, el resultat és la reivindicació de l'aplicació de mesures excepcionals, que només són previstes com a mesures compensatòries (els augments de ràtio, per exemple), i en tot cas, la resistència d'acceptar acudir a escoles guetitzades.

Més enllà de la informació, el Departament d'Educació també ha de millorar la pedagogia de les decisions de planificació educativa. El marc normatiu atorga a l'Administració l'obligació de satisfer les necessitats educatives dels més desfavorits en el procés d'escolarització, i aquest és un aspecte no prou explicat quan es prenen decisions que afecten les opcions individuals d'elecció escolar.

### C. OPTIMITZACIÓ DEL SISTEMA D'INFORMACIÓ DE LES VACANTS I DE LES BAIXES DURANT EL CURS ESCOLAR

També en aquest apartat hi ha marge per a la millora dels sistemes d'informació de les vacants disponibles i de les baixes durant el curs escolar. El Departament d'Educació disposa d'un programa informàtic que hauria de permetre conèixer en temps real les altes i les baixes de l'alumnat en cada centre escolar. A la pràctica, aquest és un aspecte difícil d'assegurar.

Les oficines municipals d'escolarització no tenen un accés precís a unes dades que són fonamentals per a la informació, per a la distribució de la matrícula fora de termini i, en general, per a la reserva de places d'alumnat amb necessitats educatives específiques. Són conegudes les pràctiques d'alguns centres de retenir la informació sobre baixes o, en general, de ser poc transparents sobre la quantitat i el perfil socioeducatiu de l'alumnat. El Departament d'Educació, doncs, ha d'optimitzar la informació dels fluxos d'escolarització, un aspecte fonamental per garantir l'equilibri en la distribució de l'alumnat.

## 8.2.5. MESURES COMPENSATÒRIES

Les mesures de planificació educativa, de gestió de l'accés o d'informació, per exemple, si bé són fonamentals, no poden per si mateixes resoldre el problema de la segregació escolar. Aquesta limitació és especialment plausible en barris amb un elevat nivell d'estigma social, els quals, tot i les millores visibles en equipaments, professorat de reforç o polítiques de beques i ajuts per a diferents aspectes de l'escolarització, continuen experimentant una demanda molt baixa i una predisposició a la fugida dels centres i dels barris. Dit d'una altra manera, a partir de certs nivells de concentració de situacions d'exclusió, es fan evidents les dificultats perquè els mecanismes que puguin incidir en el comportament de la demanda siguin eficaços amb l'objectiu d'eliminar els guetos escolars.

Aquesta circumstància ens avisa dels perills que es consolidin processos de segregació escolar que són ara incipients, però que, en cas que es consolidin, són difícilment reversibles. I per evitar aquests riscos, cal simultàniament introduir canvis en les mesures de planificació educativa i en els procediments d'admissió als centres sostinguts amb fons públics i adoptar mesures compensatòries imaginatives i agosarades que revaloritzin els centres més estigmatitzats i menys desitjats per les famílies. El capital d'experiències pedagògiques al nostre país és extens, i la capacitat dels professionals per cercar iniciatives compensatòries de les desigualtats es pot constatar amb les noves estratègies organitzatives, curriculars i pedagògiques que es despleguen en algunes escoles i instituts socialment més problemàtics. Volem assenyalar aquí simplement algunes mesures de política educativa en contextos de segregació que poden tenir específicament un efecte compensador de la marginalitat d'alguns centres.

### A. ORIENTACIÓ DELS PLANS EDUCATIUS D'ENTORN ENVERS LA VINCULACIÓ DELS CENTRES SEGREGATS AL TERRITORI

Un dels aspectes que acompanya sovint els processos de segregació escolar és l'aïllament progressiu dels centres afectats. La baixa demanda del centre o la tipologia de famílies que hi assisteixen dificulten dinàmiques de participació i de col·laboració entre família i escola. De la mateixa manera, l'aïllament es projecta també cap a l'exterior. Són centres amb poques activitats de sortides, amb escassa oferta d'activitats extraescolars, amb pocs projectes de col·laboració amb altres escoles i, en definitiva, amb menys possibilitats de diversificació de fonts d'aprenentatge.

Les administracions tenen la responsabilitat de generar les condicions per fer possible el trencament de l'aïllament d'aquestes escoles. Oferir possibilitats de més sortides formatives, impulsar activitats extraescolars subvencionades als cen-

tres o facilitar l'intercanvi amb altres comunitats educatives d'altres escoles del barri i del municipi són exemples del tipus d'actuacions que poden contribuir a trencar l'aïllament d'aquests centres.

La política desenvolupada pel Departament d'Educació amb els plans educatius d'entorn afronta aquest repte i té una incidència positiva sobre la vinculació dels centres al territori. Amb relació a aquest aspecte, cal que el Departament d'Educació acabi de desplegar els plans educatius d'entorn, de manera que totes les escoles guetitzades de Catalunya puguin comptar amb aquest suport i incorporar, com a prioritat d'acció d'aquests plans, la revaloració social d'aquests centres.

## B. INVERSIÓ EN PROFESSIONALS I INCENTIUS I ATRACCIÓ DEL PROFESSORAT MÉS BEN PREPARAT

Diferents anàlisis sobre les reformes educatives han mostrat la importància del factor de la qualitat i la motivació del professorat per entendre el grau d'èxit del canvi educatiu. Comptar amb un professorat convençut de les possibilitats de la seva tasca, ben preparat professionalment i amb motivació i capacitat per treballar en entorns socialment difícils és el factor més important per a l'èxit educatiu. La política que ha seguit el Departament d'Educació sobre aquesta qüestió, fins ara, ha estat bàsicament facilitar professorat de reforç en determinades escoles i, ocasionalment, atorgar comissions de serveis a professorat disposat a treballar en entorns socialment difícils. Sobre aquest punt, precisament, el Departament d'Educació ha de garantir que la provisió de professionals dels centres segregats sigui conseqüent amb el nivell de complexitat que gestionen, la qual cosa no sempre és així.

Ara bé, aquestes mesures, que són necessàries i positives, poden resultar limitades per garantir un professorat de qualitat elevada als centres segregats. En aquest sentit, el Departament d'Educació ha de cercar els mecanismes d'incentivació necessaris per atraure el millor professorat als centres més problemàtics. Els incentius poden i han de ser econòmics, els quals han de complementar altres incentius curriculars vàlids per a la carrera docent i han d'anar acompanyats dels mecanismes de selecció necessaris per assegurar l'excel·lència professional del professorat que ha de treballar en entorns de segregació.

Igualment, i per reforçar encara més la qualitat en la dotació dels professionals, el Departament d'Educació ha de proporcionar al professorat dels centres segregats l'accés preferent a formació específica sobre la gestió de processos d'escolarització en entorns educatius complexos.

## C. DESENVOLUPAMENT DE POLÍTIQUES DE SUBJECTIVITAT

Tan o més important que les mesures assenyalades és l'impuls d'una lògica d'actuació de l'Administració educativa poc estesa, sobre la qual creix el consens al voltant de la seva necessitat social. Es tracta de cercar formes d'intervenció versàtils i flexibles que superin les limitacions de les reformes institucionals amb l'objectiu d'aconseguir l'èxit educatiu.

Les diferents casuístiques de l'exclusió social i les diferents maneres d'experimentar l'experiència escolar qüestionen la validesa universal de determinades mesures de reforma i conviden, en canvi, a adaptar els instruments organitzatius, curriculars i pedagògics a les diferents circumstàncies individuals.

En el marc d'aquest informe, convé destacar dues línies d'actuació prioritàries:

En primer lloc, cal que el Departament d'Educació i la resta d'administracions implicades que donin més impuls a projectes educatius que donin sentit a l'escolarització per a nois i noies en circumstàncies adverses, a fi de millorar-ne l'adhesió a la institució escolar. El capital educatiu dels professionals en educació formal i no formal a Catalunya assegura una àmplia diversitat d'estratègies que poden tenir èxit i que no sempre s'aprofiten amb relació als centres guetitzats. Des del punt de vista de l'actuació de l'Administració, sobretot cal que faciliti les condicions que facin possible l'establiment d'aquestes polítiques i doni suport a les iniciatives que es mostrin eficaces.

En aquest sentit, les administracions s'han d'implicar més, no solament a donar suport a l'acollida de l'alumnat nouvingut al sistema educatiu, que ja es fa, en un grau més o menys alt, amb les aules d'acollida, sinó també a l'acollida de les seves famílies, en sentit més ampli, a l'entorn institucional escolar i al conjunt del territori.

I en segon lloc, cal que el Departament d'Educació i la resta d'administracions implicades inverteixin en polítiques que combatin els prejudicis construïts a l'entorn del sistema educatiu, prejudicis no sempre convenientment fonamentats, i les estratègies de fugida de determinades famílies. Aquestes estratègies reforcen, sense dubte, la segregació del sistema. De fet, les polítiques de subjectivitat han de promoure la revaloració dels centres segregats i han de pretendre fer perdre la por a moltes famílies sobre l'impacte del fet migratori en l'àmbit educatiu o sobre la qualitat de la xarxa escolar pública, per exemple.

## D. IMPULS A LA INTEGRACIÓ D'ESCOLES SEGREGADES I NO SEGREGADES

Com ja hem comentat, un dels problemes als quals sovint s'enfronten els centres segregats és el de l'aïllament. A la seva poca capacitat d'atracció de demanda s'hi afegeixen les dificultats de comptar amb la participació desitjable de les famílies als centres i amb l'escassetat d'ofertes escolars i extraescolars complementàries atractives.

L'existència de bones pràctiques a escala local sobre dinàmiques que faciliten l'obertura de l'escola al territori i l'entrada del territori a l'escola conviden a pensar que el Departament d'Educació pot també desplegar mecanismes d'integració entre centres escolars segregats i no segregats. El ventall de possibilitats va des de la realització d'una oferta conjunta d'activitats complementàries, fins a la possibilitat d'estudiar puntualment la mobilitat de l'alumnat per a la realització de determinades tasques escolars. Les possibilitats podrien estendre's, fins i tot, a l'establiment, on es considerés oportú, de claustres escolars comuns (o intensament relacionats) entre centres, en la línia dels sistemes de funcionament que regeixen les zones d'escolarització rural.

## E. PROMOCIÓ DE POLÍTIQUES ACTIVES D'ATRACCIÓ DE LA DEMANDA, COM ARA L'ACOMPANYAMENT DE LES FAMÍLIES ENVERS ELS CENTRES GUETITZATS

Altres mesures que generen impactes directes immediats sobre la segregació de determinats centres poden tenir a veure amb l'acompanyament de famílies procedents d'altres centres. La recerca sociològica demostra que la composició social del centre és un element molt important de tria, i que garantir a grups de famílies l'escolarització compartida dels fills pot representar un element de confiança important. De fet, l'opció col·lectiva pot compensar els temors que es deriven de la decisió individual aïllada.

En aquest sentit, proposem al Departament d'Educació que promogui acompanyaments de grups de famílies de determinades escoles bressol a determinats centres segregats. Aquesta és una feina a fer al llarg del curs escolar, no simplement, encara que sigui de manera més intensa, durant el període d'admissió. Igualment, aquest acompanyament es pot fer en el pas de primària a secundària obligatòria.

Finalment, tot i que aquesta és una tasca que requereix un treball de fons més continuat, el Departament d'Educació hauria de desplegar aquestes actuacions en el cas de centres amb sobredemanda en el procés d'admissió per garantir a les famílies que no poden accedir al centre sol·licitat en primera opció poder optar conjuntament per escoles inicialment descartades.

Confiar que els centres segregats, sols, facin una tasca de difusió del centre i d'acompanyament de les famílies no és un plantejament realista des del punt de vista dels mitjans necessaris.

## F. PROMOCIÓ D'ALTRES POLÍTIQUES D'ATRACCIÓ DE LA DEMANDA

Un dels aspectes que pesa més en els processos d'elecció escolar és la valoració que les famílies fan del tipus d'usuaris que té el centre. Aquesta valoració condiciona bona part de les tries estratègiques en positiu o en negatiu. El temor de les famílies d'escolaritzar el fill o filla en un centre caracteritzat per una població escolar en situació de risc actua com a mecanisme d'exclusió escolar i, en cas necessari, com a factor generador de pressió sobre els serveis educatius territorials a l'hora d'aconseguir places escolars alternatives als centres més estigmatitzats. Bona part d'aquest temor, però, té un component significatiu de desconeixement o d'ignorància sobre la situació educativa del centre. Així mateix, la percepció d'aïllament davant de la possible escolarització del fill o filla en un centre estigmatitzat actua com a element que agreuja la voluntat de fugida.

Per compensar aquestes circumstàncies, es poden dur a terme mesures dirigides a atreure una demanda que, altrament, tendiria a descartar el centre entre les seves preferències. Aquí podríem assenyalar-ne diverses.

D'una banda, el Departament d'Educació ha de vetllar perquè els centres guetitzats tinguin una dotació de recursos superior als nivells estàndards establerts, no solament humans, sinó també materials i d'infraestructura. Les condicions de les instal·lacions, el nombre d'alumnes per ordinador, etc. són elements clau per a l'atracció de la demanda.

I d'altra banda, el Departament d'Educació ha de vetllar perquè els centres guetitzats tinguin una provisió de serveis complementaris superior als nivells estàndards establerts. L'existència de bones activitats educatives en horari no lectiu, l'existència d'activitats escolars complementàries de prestigi (ús de determinats equipaments esportius o culturals del territori, per exemple, també són clau per atraure la demanda.

En aquesta línia, iniciatives com ara incorporar un servei de llar d'infants a escoles de primària poden

actuar també com a mecanisme d'atracció. La presència quotidiana de famílies usuàries a l'escola i la interacció amb el professorat del centre pot ajudar, sens dubte, a vèncer determinades pors sobre la situació de l'escola i descobrir-ne així actius que convidin a incloure-la en les preferències familiars a partir de P3.

## G. DEFINICIÓ I AVALUACIÓ CONTINUADA DELS PLANS DE XOC

Aquest capítol descriu un seguit de mesures que pretenen combatre la segregació escolar. Com hem pogut constatar, aquest és un fenomen complex que requereix múltiples línies d'actuació simultànies per fer efectives les polítiques. En el cas dels centres guetitzats, aquesta necessitat d'abordar el fenomen des de plantejaments integrals es posa més clarament de manifest. Experiències com les del CEIP La Sínia de Vic demostren que, quan les administracions públiques desenvolupen de manera decidida actuacions per combatre la segregació escolar en totes les seves diverses vessants, els centres guetitzats poden recuperar progressivament els nivells òptims de demanda escolar.

Aquesta institució, precisament, proposa que el Departament d'Educació defineixi per als centres guetitzats plans de xoc que en minimitzin progressivament la guetització. Aquests plans passen per desenvolupar bona part de les mesures, tant de caràcter actiu com passiu, descrites en els epígrafs anteriors.

Cal dissenyar plans de xoc per garantir la intensificació de mesures de lluita contra la segregació, però també perquè exigeix a la mateixa Administració definir objectius clars i avaluar els resultats de les actuacions dutes a terme. Finalment, si la guetització escolar no s'eliminés en un període de temps prudencial, l'Administració hauria d'estar disposada, fins i tot, a tancar els centres.

# ANNEX: BREUS CONSIDERACIONS DEL SÍNDIC SOBRE L'AVANTPROJECTE DE LLEI D'EDUCACIÓ DE CATALUNYA

Aquest annex recull sintèticament algunes consideracions de la institució del Síndic de Greuges respecte a l'Avantprojecte de llei de l'educació a Catalunya presentat recentment. Cal recordar que l'informe presentat s'ha treballat al llarg del darrer any i mig i ha tingut en compte, en conseqüència, el marc normatiu vigent en l'anàlisi. Sense pretendre cap avaluació exhaustiva, aquestes pàgines es fixen en els aspectes més destacats de l'Avantprojecte des de la perspectiva de les possibilitats normatives per desplegar una política educativa de lluita contra la segregació escolar.

Cal recordar que es tracta de consideracions sobre un text normatiu no vigent, pendent de debat i discussió al Parlament de Catalunya i, per tant, subjecte a modificacions. Amb tot, en la mesura que és expressió d'una línia de política de govern que té efectes sobre el dret a les condicions d'escolarització, és rellevant destacar els aspectes de l'Avantprojecte que d'una manera directa o indirecta poden tenir conseqüències sobre una política educativa que eviti la reproducció de la segregació escolar.

Així mateix, cal assenyalar que si bé aquest informe ha posat èmfasi en aspectes millorables del marc normatiu per combatre la segregació escolar, ha destacat sobretot que la qüestió central se situa en la voluntat i el compromís polític de les administracions públiques. El marc normatiu vigent permet el desplegament d'una política educativa més definida i més decidida que trenqui amb les dinàmiques i els mecanismes que condueixen a la segregació escolar en alguns municipis i a la guetització específica de determinades escoles. Cal insistir, doncs, que la passivitat fins ara mostrada per les administracions a l'hora de fer front al fenomen de la segregació escolar no és justificable per suposades limitacions del marc regulatiu vigent, el qual no s'ha optimitzat des del punt de vista de les possibilitats que ofereix per desplegar unes polítiques educatives més garantistes amb el dret a l'escolarització en condicions d'igualtat.

## 1. REFERÈNCIES A LA SEGREGACIÓ ESCOLAR

L'Avantprojecte de llei d'educació de Catalunya, presentat el mes d'abril passat, conté referències específiques a l'escolarització de l'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu i altres aspectes que d'una manera més indirecta poden tenir efectes sobre la segregació escolar a Catalunya.

Així, l'article 2 d'aquest avantprojecte, en establir els principis d'ordre organitzatiu que inspira el sistema educatiu de Catalunya, recull de forma expressa una planificació de les necessitats educatives "socialment equilibrada i emmarcant tots els centres sostinguts amb fons públics".

Quant a la planificació educativa, l'article 27 de l'Avantprojecte recull "l'adequada i equilibrada escolarització de l'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu" com un dels objectius a tenir en compte, en termes similars als que conté la Llei orgànica d'educació (LOE).

Com a mesures concretes per combatre la segregació, l'Avantprojecte reprodueix algunes de les mesures ja establertes en la normativa vigent, com són l'increment de fins a un 10% del nombre màxim d'alumnes (establert en la LOE i en el Decret 75/2007), i la reducció del nombre de llocs fins a un màxim també del 10%, que també recull el Decret 75/2007.

En el cas de l'increment de ràtio, s'introdueix com a novetat que aquest s'ha d'aplicar preferentment als centres amb nivells més baixos d'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu.

Com a altres novetats o canvis respecte a la normativa anterior, destaca el fet que en l'Avantprojecte de llei d'educació desapareix la reserva de dos llocs escolars fins ara establerta com a norma general en els successius decrets de matriculació, reserva que es mantenia fins al final del període de preinscripció i que podia ser modificada en una determinada àrea d'escolarització.

Tanmateix, aquesta mesura se substitueix en el mateix Avantprojecte per la previsió en termes d'obligatorietat per a l'Administració educativa (art.31) d'establir territorialment la proporció màxima d'alumnes que poden ser escolaritzats en cada centre i grup. També s'estableix, de forma potestativa per a l'Administració, la possibilitat d'establir una reserva mínima de llocs escolars.

Cal assenyalar que la previsió d'establir una proporció d'alumnat amb necessitats educatives específiques ja es trobava recollida a la LOE (art. 87.1), però, en canvi, no havia estat desplegada al Decret 75/2007.

És destacable el fet que aquesta previsió s'inclogui dins un article dedicat a la coresponsabilització de tots els centres en l'escolarització de l'alumnat (art.31), el qual estableix que l'Administració educativa ha de vetllar perquè els centres de servei públic (públics i concertats) participin en l'equilibrada escolarització d'aquest alumnat. El mateix article estableix l'aportació addicional de recursos econòmics als centres privats concertats en funció de les característiques socioeconòmiques de la zona i de la tipologia de famílies d'alumnat que atén el centre, i que es poden articular mitjançant contractes programa.

Com a altres novetats remarcables per la incidència que poden tenir en la lluita contra la segregació, cal destacar finalment la reintroducció de la previsió que les sol·licituds de preinscripció formalitzades fora del període ordinari s'adrecin a les comissions d'escolarització, que havia estat suprimida del Decret 252/2004.

## 2. AVENÇOS I OMISSIONS DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI

En cas que la futura llei d'educació de Catalunya s'aprovés amb el contingut que indica l'Avantprojecte, aquesta incorporaria diversos avenços normatius pel que fa a la lluita contra la segregació escolar. A criteri nostre, els més rellevants es podrien resumir en els punts següents:

1) La introducció, dins els principis ordenadors del sistema educatiu de Catalunya, i en concret dins els de caràcter organitzatiu, de la previsió que la planificació de les necessitats educatives ha de ser socialment i territorialment equilibrada, així com la referència que ha d'emmarcar tots els centres sostinguts amb fons públics (art. 2.c.7).

   Com que es tracta d'un principi inspirador del sistema, ha d'orientar les actuacions de l'Administració educativa, que l'ha de tenir en compte i no adoptar mesures que puguin produir efectes contraris a aquest principi.

2) En el mateix sentit, i de forma encara més concreta, la referència a "una adequada i equilibrada escolarització de l'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu" com un dels elements que configuren la planificació de l'oferta educativa (art. 27.1).

   Aquest element té caràcter vinculant per al Govern en la determinació dels criteris de planificació, i finalment, en la planificació de l'oferta educativa, que s'atribueix al Departament.

3) La referència específica a la coresponsabilitat de tots els centres en l'escolarització de l'alumnat i l'establiment de l'obligació per a l'Administració educativa de fixar territorialment la proporció d'alumnat amb necessitats educatives específiques que pot ser escolaritzada en cada centre i grup (art.31).

   Aquesta previsió de la normativa estatal no havia estat recollida a Catalunya, i pot produir efectes positius en funció de com se'n concreti l'aplicació.

4) La disposició d'altres mesures ja existents com les reduccions de ràtio i els augments de ràtio i, en especial, la previsió que aquests últims s'apliquin, si bé no de forma exclusiva ("preferentment"), als centres amb nivells més baixos d'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu (art.31.2).

5) En el procés d'admissió d'alumnat la previsió que fora del període ordinari les sol·licituds es presentin a la comissió d'escolarització o a l'OME. L'atribució d'aquesta competència a les OME i comissions d'escolarització pot constituir un element facilitador de la distribució de la matrícula viva i ha estat avalada per la sentència del Tribunal Suprem de 28 de maig de 2007, que ha establert, en relació amb una previsió similar continguda en un decret d'admissió de la Comunitat de Castella-La Manxa, que la facultat de decidir sobre l'admissió de l'alumnat no resulta indispensable per garantir el respecte al caràcter propi del centre ni forma part del contingut essencial del dret a la direcció del centre.

6) La menció específica a la coresponsabilitat en l'escolarització de l'alumnat dins les obligacions que assumeixen els centres privats en accedir al concert.

7) La introducció de la possibilitat d'atorgar recursos addicionals als centres privats en

funció de les característiques socioeconòmiques de la zona i les famílies.

8) La previsió que la subscripció de nous concerts (art. 181.6) atengui les previsions de planificació educativa de l'article 27, dins les quals s'inclouen, a banda de les necessitats d'escolarització, una adequada i equilibrada escolarització de l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu.

Val a dir, però, que aquestes millores específicament adequades per combatre la segregació escolar reprodueixen fonamentalment la normativa estatal en aquesta matèria. En aquest sentit, i en la mesura que l'àmbit competencial català en matèria d'educació és ampli, la futura llei podria incloure aspectes més innovadors per vetllar per l'equitat educativa.

A tall d'exemple, algunes omissions destacables de l'Avantprojecte des del punt de vista de la lluita contra la segregació escolar es concreten en els punts següents:

1) La limitació en l'establiment d'obligacions de l'Administració a l'hora de controlar els fraus en el procés d'admissió. En aquest sentit, l'Avantprojecte es limita a dir que l'Administració educativa "vetlla" pel compliment de les obligacions que contrauen els centres en el procediment d'admissió, i que "podrà reclamar la col·laboració d'altres administracions per contrastar la veracitat de la documentació" (art. 34). En cap cas exigeix que aquesta col·laboració de l'Administració local s'hagi de proporcionar amb caràcter obligatori, ni estableix mecanismes perquè es resolgui preferentment abans d'iniciar-se el curs escolar.

En aquesta línia, l'Avantprojecte no estableix mecanismes específics per assegurar el compliment de les normes d'admissió per part dels centres i no estableix un procediment *ad hoc* per deixar sense efecte les sol·licituds i les admissions en què es constati l'existència de frau.

2) El fet que la coresponsabilitat en l'escolarització de l'alumnat sigui considerada només per a la subscripció de concerts educatius, però no per renovar-los o revocar-los.

3) La manca de consideració explícita de la zonificació escolar com a instrument per combatre la segregació escolar dels centres.

4) El fet que l'Avantprojecte no estableixi mecanismes per evitar la incorporació de matrícula viva als centres segregats. Tal com incorpora ja el Decret 75/2007, la reducció de ràtios, establerta al 10% per grup en l'Avantprojecte, no és suficient per evitar aquest fenomen.

5) La consideració de la reserva de places com a mecanisme potestatiu per afavorir la distribució equitativa d'alumnat amb necessitats educatives específiques entre centres (art. 31, quan parla d'establir, "si escau, la reserva de llocs escolars que, com a mínim, cal destinar-los"), i la manca de consideració que aquesta reserva de places es pugui perllongar més enllà del període ordinari de preinscripció i matrícula.

6) La manca de garanties pel que fa a la discriminació de determinades situacions socials en el procediment d'admissió mitjançant els criteris de prioritat, més enllà del que ja estableix el Decret d'admissió vigent.

Val a dir que aquest informe extraordinari incorpora en l'apartat de *Recomanacions i propostes* possibles instruments normatius a tenir en compte en el disseny de la Llei d'educació de Catalunya per combatre la segregació escolar.

# LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN CATALUÑA

INFORME EXTRAORDINARIO
Mayo 2008

SÍNDIC
EL DEFENSOR DE LES PERSONES

# 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la institución del Síndic de Greuges ha alertado sobre los indicios crecientes de segregación escolar en Cataluña. Desde el 2004, se ha observado con preocupación que el fenómeno de los llamados *guetos escolares* ha comenzado a visibilizarse en algunas localidades catalanas. El Informe anual 2006 alertaba sobre el riesgo creciente de segregación escolar que vivía la sociedad catalana y aportaba las evidencias de quejas relacionadas directa o indirectamente con los procesos de segregación escolar. Por esta razón, el Síndic decidió abrir, a principios del 2007, una actuación de oficio (AO 01295/07) sobre los procesos de escolarización en los centros sostenidos con fondos públicos, con el objetivo de valorar las características del problema y colaborar con las administraciones implicadas, especialmente con el Departamento de Educación, en la búsqueda de medidas que ayuden a paliar el fenómeno.

Como mostrará este informe, actualmente en Cataluña crece el riesgo de fragmentación social dentro del sistema educativo. Algunos barrios de ciudades catalanas experimentan hoy en día un proceso de segregación educativa, y nada hace pensar que esta tendencia se invierta. En la base de la segregación educativa parecen confluir diversos tipos de fenómenos. Entre éstos, conviene destacar, por una parte, la propia segregación urbana, fruto de las diferentes posibilidades de acceso a la vivienda, que segmenta el asentamiento de la población y sitúa a los grupos sociales en determinados enclaves. Y por otra parte, el factor migratorio, que ha supuesto un aumento de la población escolar con necesidades educativas específicas, la distribución desigual de esta población entre centros escolares, sumado a la reacción de la demanda educativa ante estos procesos.

La segregación escolar es, pues, por una parte, un reflejo de la propia segregación urbana, y en este sentido, se trata de un fenómeno cuya solución ultrapasa las posibilidades de la política educativa. Sin embargo, por otra parte, la segregación escolar también es producto de la propia concentración escolar de población en situación de riesgo de exclusión y de las estrategias de huida de otras familias que, a pesar de que a menudo residen en el mismo territorio, optan por buscar alternativas de escolarización respecto a las escuelas más estigmatizadas, y a veces, más guetizadas.

Los fenómenos de guetización o de segregación escolar, en la medida en que pueden traducirse en desigualdades en las oportunidades educativas de los niños y, en consecuencia, en potenciales desigualdades sociales, constituyen una vulneración de derechos que debe ser objeto tanto de análisis como de intervención por parte de las administraciones públicas.

Este informe se propone presentar las principales caras del fenómeno de la segregación escolar en Cataluña. Tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, el informe destaca las características de los procesos de segregación en diferentes municipios catalanes. Revisa los aspectos de contexto que pueden ser generadores de los procesos de segregación, mide los índices de segregación por municipios e identifica los puntos del territorio donde se hace más evidente el problema. A partir del análisis de las quejas que llegan a la institución, el informe revisa también dónde se sitúan los problemas en la gestión de los procesos de escolarización relacionados directa o indirectamente con la segregación escolar. Así, analiza problemas relacionados con la planificación educativa, la gestión del acceso, etc. El informe analiza también el marco normativo y las políticas educativas en curso y observa con detenimiento un caso, la segregación escolar en el barrio de Santa Eugènia de Girona, para mostrar la dinámica de la segregación a escala local y las principales omisiones de las políticas para hacerle frente. Finalmente, las conclusiones destacan los elementos principales del informe y el último capítulo aborda un amplio abanico de sugerencias del Síndic de Greuges.

Las sugerencias pretenden prever un horizonte a medio plazo que asegure el derecho a la igualdad de oportunidades educativas. Son una invitación al diálogo y responden al mandato de esta institución de desarrollar la vertiente colaboradora con la Administración Pública.

Para la realización del informe, hemos tomado en consideración el conjunto de actuaciones del

Síndic relacionadas con la cuestión (principalmente las quejas), junto con un encargo externo relativo a la explotación estadística de los datos de segregación por municipios y por centros[1], el análisis del marco normativo relativo a los procesos de segregación y la realización de visitas y entrevistas con profesionales de la enseñanza y representantes de AMPA. Queremos agradecer especialmente la colaboración de los centros escolares y la coordinadora de AMPA del barrio de Santa Eugènia de Girona por las facilidades de acceso a la información y su disposición a la colaboración.

[1] Valiente, O. (2007). "Anàlisi de la segregació escolar a Catalunya. Proposta metodològica i explotació estadística", documento no publicado elaborado por encargo del Síndic de Greuges.

# 2. EL CONTEXTO DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN CATALUÑA

## 2.1. DESIGUALDADES SOCIALES Y TERRITORIALES

En los últimos años, numerosos estudios se han ocupado de analizar el déficit de equidad del sistema educativo en Cataluña y de demostrar que este ámbito reproduce la desigualdad propia de otros espacios sociales, ya sea en el acceso al sistema, en los procesos educativos, o en los resultados académicos conseguidos. Al comparar, por ejemplo, las trayectorias escolares de los diferentes grupos sociales, se pone de manifiesto que el alumnado con menor capital económico y cultural accede más tarde y abandona antes el sistema educativo que el de mayor capital. El hecho de que los grupos sociales mejor posicionados estén proporcionalmente más representados en la escolarización no obligatoria evidencia que el acceso a los recursos educativos conforma un eje fundamental para entender la desigualdad social del sistema.

La titularidad de los centros representa un eje de segmentación, si bien hay que dejar claro que existen importantes diferencias internas en cada uno de los sectores y que no es el único factor de diferenciación. El gráfico 1, por ejemplo, con datos extraídos del estudio PISA de la OCDE, constata que el sector público muestra proporciones menores de alumnado de estatus económico, social y cultural elevado que el sector privado. Como ya es sabido, los hijos de clases trabajadoras se escolarizan más en las escuelas públicas que en las privadas, mientras que los hijos de clases medias profesionales acuden más a los centros privados que a los públicos.

## Gráfico 1. Perfil socioeconómico del alumnado de quince años por sector de titularidad en Cataluña (2003)

*Fuente:* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005, *Fundació Jaume Bofill (Bonal, 2006)*[2], *elaborado a partir de datos del Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña y de Ferrer, F. et al. (2005)*[3].

*Nota: la distribución del alumnado por nacionalidad corresponde al conjunto de la ESO (curso 2004-2005), según datos de escolarización del Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña. Los datos del resto de variables se obtienen a partir del Informe PISA (2003).*

Si observáramos las diferencias en la composición social por centros, comprobaríamos que éstas son mayores que por sectores de titularidad. Por una parte, la propia segmentación social existente entre centros retroalimenta la diferenciación de espacios educativos en función del perfil socioeconómico del alumnado. Así, por ejemplo, numerosas familias ven en el acceso a determinadas escuelas, generalmente privadas, una oportunidad de distinción social respecto a los grupos socioeconómicamente más frágiles. Al escolarizar a los hijos en estas escuelas, desarrollan también estrategias de "huida" o "evitación" de otras escuelas, generalmente públicas, y especialmente de aquéllas que presentan una mayor concentración de precariedad social.

Por otra parte, la propia segmentación social aumenta la tensión con que las familias viven la elección de escuela. El *Informe al Parlamento 2006* del Síndic de Greuges ya puso de manifiesto que la insatisfacción de los ciudadanos con la escuela asignada, como en años anteriores, representa el motivo de queja más frecuente relativo al ámbito educativo. Generalmente, las personas interesadas se quejan porque no pueden escolarizar a sus hijos en alguno de los centros que habían solicitado pre-

[2] Bonal, X. (dir.) (2006). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Polítiques 53. Barcelona: Fundació Jaume Bofill; Editorial Mediterrània.

[3] Ferrer, F. et al. (2005). *PISA 2003 a Catalunya. Una ullada a les desigualtats educatives. Anàlisi des de la perspectiva dels estudiants*. Fundació Jaume Bofill: Editorial Mediterrània.

ferentemente, pero muy a menudo detrás de esta insatisfacción está el rechazo a la asignación de plaza por parte del Departamento de Educación en centros con alumnado de un determinado perfil socioeconómico. En el capítulo 5 de este informe nos ocuparemos más detalladamente de esta cuestión.

Por ahora, cabe señalar que estas desigualdades sociales tienen lógicamente una plasmación desigual en el territorio. La estructura social de los diferentes municipios y comarcas de Cataluña condiciona la distribución de la participación de los grupos sociales en los diferentes tipos de centros y tiene efectos sobre las probabilidades desiguales de éxito en las trayectorias educativas. Aun así, es interesante constatar que la correspondencia entre la distribución de las posiciones sociales y la estructura social educativa no siempre se produce. La movilidad motivada por la capacidad de elección de escuela (o por la ausencia de capacidad de elección) genera procesos de diferenciación de usuarios en los diferentes centros escolares que no son estrictamente el reflejo de la composición social de los barrios o de los municipios donde se sitúan los centros.

A modo de ejemplo, la tabla 1, que recoge la tasa de escolarización en educación infantil de segundo ciclo en la ciudad de Barcelona, permite constatar esta falta de correspondencia desde un punto de vista meramente demográfico. Se observa que, mientras los distritos de Les Corts o Sarrià-Sant Gervasi muestran tasas muy superiores al 120%, en Ciutat Vella o en Sants-Montjuïc, éstas se sitúan cerca del 80%. Hay que recordar que la tasa de escolarización corresponde al porcentaje de la población escolarizada en el distrito sobre la población de la misma edad que reside en éste. Las diferencias, pues, denotan que hay cantidades significativas de niños que, pese a residir en un distrito, se escolarizan en otro. Y precisamente, los distritos socialmente acomodados son los que escolarizan demanda proveniente de los barrios socioeconómicamente más precarizados. En otras palabras, hay familias de estos barrios que escolarizan a sus hijos en escuelas ubicadas en otras zonas de la ciudad, en parte, porque buscan contextos de escolarización caracterizados por un alumnado de mayor nivel socioeconómico. Ello también es una evidencia de la segregación del sistema educativo.

Un reciente estudio sobre la situación de segregación escolar en diferentes municipios catalanes demuestra que efectivamente tiene lugar esta falta de correspondencia en muchos de los municipios estudiados (Benito y González, 2007)[4]. La polarización social tiene lugar tanto por la parte baja de la pirámide social, esto es, centros que concentran una proporción de alumnado en situación social precaria superior a la que les correspondería territorialmente, como especialmente en la parte superior, centros con sobrerrepresentación de grupos sociales acomodados.

## Tabla 1. Tasa de escolarización en educación infantil de segundo ciclo en la ciudad de Barcelona por distritos (2004-2005)

| Distrito | Tasa de escolarización 3-5 años | € / m² construido (2005) | € / m² construido (2005) (Barcelona=100) | Índice sintético de desigualdad social (Barcelona=100) | Índice de capacidad económica familiar (1996) |
|---|---|---|---|---|---|
| Barcelona | 99,4 | 5.082 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1. Ciutat Vella | 80,6 | 4.483 | 88,2 | 38,5 | 65,4 |
| 2. Eixample | 83,0 | 6.007 | 118,2 | 122,2 | 111,0 |
| 3. Sants-Montjuïc | 82,4 | 4.379 | 86,2 | 86,1 | 89,2 |
| 4. Les Corts | 181,6 | 6.625 | 130,4 | 134,0 | 133,1 |
| 5. Sarrià-Sant Gervasi | 131,8 | 7.902 | 155,5 | 151,5 | 149,3 |
| 6. Gràcia | 101,6 | 5.119 | 100,7 | 113,8 | 99,4 |
| 7. Horta-Guinardó | 111,1 | 4.479 | 88,1 | 98,5 | 94,6 |
| 8. Nou Barris | 84,9 | 4.077 | 80,2 | 77,0 | 83,5 |
| 9. Sant Andreu | 95,6 | 4.120 | 81,1 | 100,3 | 92,0 |
| 10. Sant Martí | 90,4 | 4.494 | 88,4 | 93,9 | 91,7 |

*Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación, del Ayuntamiento de Barcelona y del padrón de habitantes a 1 de enero de 2005.*

[4] Benito, R. y González, I. (2007). *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Polítiques 59. Barcelona: Fundació Jaume Bofill; Editorial Mediterrània.

## 2.2. EL FACTOR MIGRATORIO COMO ELEMENTO DE DESIGUALDAD

Tal y como comentaremos en capítulos posteriores, sería un error considerar que la segregación escolar es un fenómeno exclusivamente relacionado con el factor migratorio. De hecho, la segregación escolar existía antes de las olas migratorias más recientes y se continúa reproduciendo en municipios con porcentajes relativamente bajos de población inmigrante, como pasa en determinados barrios acomodados y en otros caracterizados por importantes sectores de exclusión social.

Sin embargo, a pesar de que no todo el alumnado de origen inmigrado presente en nuestro sistema educativo es un alumnado en condiciones de riesgo educativo o social, es cierto que desde principios de esta década la creciente llegada de población inmigrada y su tendencia a la concentración espacial y escolar han intensificado los procesos de desigualdad educativa y de segregación escolar. En cierta manera, las dinámicas de segmentación y distinción sociales, asociadas a condicionantes de carácter socioeconómico y cultural, se evidencian fuertemente ante el factor migratorio.

Sobre esta cuestión, cabe decir que en los últimos años Cataluña ha asistido a la incorporación progresiva de una proporción importante de alumnado extranjero. Lo ilustra la tabla 2, que recoge la evolución entre los años 2001 y 2006 del alumnado extranjero en los niveles educativos de primaria y secundaria. El crecimiento ha sido ciertamente acelerado hasta alcanzar cerca del 12% en cada uno de los niveles referidos.

**Tabla 2. Porcentaje de alumnado extranjero según red y etapa educativa 2001-2006**

| | Primaria | | | Secundaria | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Pública | Concertada | Total | Pública | Concertada | Total |
| 2006 | 16,46 | 4,31 | 12,07 | 16,56 | 5,32 | 12,06 |
| 2005 | 14,62 | 3,84 | 10,66 | 12,03 | 4,36 | 8,93 |
| 2004 | 12,39 | 3,07 | 8,90 | 10,41 | 3,51 | 7,55 |
| 2003 | 8,36 | 2,13 | 5,98 | 7,72 | 2,35 | 5,45 |
| 2002 | 5,39 | 1,25 | 3,79 | 5,99 | 1,40 | 4,02 |
| 2001 | 3,60 | 0,68 | 2,46 | 4,51 | 0,78 | 2,91 |

*Fuente: estadística de enseñanza del Departamento de Educación.*

Y este crecimiento ha ido acompañado de un incremento de la desigualdad educativa. Una evidencia de la desigualdad asociada al factor migratorio se observa en la distribución desigual entre centros del alumnado de origen inmigrado. La misma tabla 2 muestra que el sector público escolariza a un número mayor de alumnado extranjero que el sector privado, muy por encima de lo que le correspondería demográficamente.

Estas desigualdades también se manifiestan en las oportunidades educativas del alumnado de origen inmigrado en Cataluña. En esta línea, la tabla 3 constata que los espacios de segmentación apuntados anteriormente, la etapa educativa y el sector de titularidad del centro condicionan especialmente los patrones de escolarización del alumnado extranjero. El índice de normalización, por ejemplo, demuestra que en las etapas de enseñanzas no obligatorias los niños extranjeros están menos presentes en el sistema educativo de lo que cabría esperar por su peso en el territorio (59 por cada 100 niños en el caso de la educación infantil, o 34 sobre 100 en el caso del bachillerato). Y el índice de equidad muestra a su vez que en todos los niveles educativos el alumnado extranjero está mucho más escolarizado en el sector público que en el privado (3,9 veces más en la educación primaria, o 3,5 en la ESO).

La tabla 3 también constata que la desigualdad educativa es mayor en Cataluña que en España. En comparación con el conjunto del Estado, Cataluña muestra un acceso menor relativo del alumnado extranjero a las enseñanzas no obligatorias y un nivel mayor de concentración en el sector público. Además, desde una perspectiva temporal, algunos estudios ponen de manifiesto que la segmentación relacionada con la escolarización del alumnado extranjero en el sistema educativo catalán muestra una tendencia creciente en los últimos años.

Hasta aquí hemos expuesto que existe una apropiación desigual y diferenciada de los espacios educativos por parte de los diversos grupos sociales y

## Tabla 3. Indicadores relacionados con la escolarización del alumnado extranjero (2006)

| Educación infantil de primer y segundo ciclo | Cataluña | España |
|---|---|---|
| Índice de normalización en el acceso de los niños extranjeros | 0,59 | 0,74 |
| Porcentaje de alumnado extranjero | 8,0 | 6,3 |
| Porcentaje de alumnado extranjero en el sector público | 11,4 | 8,0 |
| Porcentaje de alumnado extranjero en el sector privado | 3,1 | 3,2 |
| Índice de equidad en la distribución del alumnado extranjero por sector de titularidad | 3,9 | 2,5 |
| **Educación primaria** | **Cataluña** | **España** |
| Porcentaje de alumnado extranjero | 12,5 | 9,2 |
| Porcentaje de alumnado extranjero en el sector público | 17,5 | 11,4 |
| Porcentaje de alumnado extranjero en el sector privado | 4,4 | 4,7 |
| Índice de equidad en la distribución del alumnado extranjero por sector de titularidad | 3,9 | 2,4 |
| **Educación secundaria obligatoria** | **Cataluña** | **España** |
| Porcentaje de alumnado extranjero | 11,9 | 7,9 |
| Porcentaje de alumnado extranjero en el sector público | 16,8 | 9,6 |
| Porcentaje de alumnado extranjero en el sector privado | 5,0 | 4,7 |
| Índice de equidad en la distribución del alumnado extranjero por sector de titularidad | 3,3 | 2,1 |
| **Bachillerato** | **Cataluña** | **España** |
| Índice de normalización en el acceso de los niños extranjeros | 0,34 | 0,37 |
| Porcentaje de alumnado extranjero | 5,0 | 3,4 |
| Porcentaje de alumnado extranjero en el sector público | 6,8 | 3,9 |
| Porcentaje de alumnado extranjero en el sector privado | 2,0 | 2,0 |
| Índice de equidad en la distribución del alumnado extranjero por sector de titularidad | 3,5 | 1,9 |
| **Ciclos formativos de grado medio y superior** | **Cataluña** | **España** |
| Índice de normalización en el acceso de los niños extranjeros | 0,43 | 0,41 |
| Porcentaje de alumnado extranjero | 6,8 | 4,2 |
| Porcentaje de alumnado extranjero en el sector público | 7,6 | 4,4 |
| Porcentaje de alumnado extranjero en el sector privado | 5,1 | 3,8 |
| Índice de equidad en la distribución del alumnado extranjero por sector de titularidad | 1,5 | 1,2 |

*Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación (MEC) y del Instituto Nacional de Estadística. Indicadores elaborados a partir del informe* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005, *Fundació Jaume Bofill (Bonal, 2006)*[5].

*Nota 1: el índice de normalización en el acceso de los niños extranjeros a educación infantil (de primer y segundo ciclo) corresponde al cociente entre la presencia de alumnado extranjero sobre el total y la presencia de niños extranjeros en el territorio de referencia (el valor 1 corresponde a presencia normalizada).*
*Nota 2: el índice de equidad corresponde a: porcentaje de alumnado extranjero (sector público) / porcentaje de alumnado extranjero (sector privado). Una distribución equitativa de alumnado extranjero por sectores de titularidad comporta un índice de equidad igual a 1. Cuando el índice es superior a 1, como sucede en el caso de Cataluña, indica un desequilibrio de la escolarización del alumnado extranjero en beneficio del sector público. Cuanto más se aleja el valor del índice del 1, menos equitativa es la distribución del alumnado.*

hemos puesto como caso paradigmático al colectivo de origen inmigrado. Al analizar el acceso a los diferentes ciclos educativos y sectores de titularidad, hemos comentado que se refuerzan divisiones en función del nivel educativo y la clase social, por ejemplo, y sobre todo en función del origen. Las características sociales, económicas y culturales de la población inmigrada y las dificultades de acogida en el sistema educativo comportan que el origen sea el factor de segmentación social más potente.

Ahora bien, estas aproximaciones macrosociológicas diluyen las diferencias de intensidad con que se manifiesta el fenómeno en cada situación concreta. Así, por ejemplo, podemos encontrar barrios con una importante presencia de población de etnia gitana en los que el origen inmigrado o autóctono no representa el principal eje de división social. Igualmente, hay municipios que, como consecuencia de determinadas políticas de equidad en el acceso a las escuelas infantiles y guarderías, presenten tasas de escolarización de la población inmigrada mayores que las de la población autóctona. O de la misma forma, puede pasar que, en muchos barrios, la titularidad no contribuya a explicar lo suficiente las dinámicas de segmentación social porque las diferencias entre centros públicos son mayores que las que existen entre éstos y los centros concertados.

De hecho, los análisis microsociológicos constatan que, muy a menudo, los efectos de la seg-

[5] Ídem.

mentación social se tienden a localizar intensamente en determinadas escuelas. Es entonces cuando emerge como problema la configuración de las llamadas *escuelas gueto*.

## 2.3. LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Si bien es cierto que la financiación de la educación no puede por sí misma paliar las situaciones de desigualdad o tener efectos directos sobre el rendimiento académico, también lo es que en Cataluña la financiación pública de la educación está todavía lejos de los esfuerzos económicos que tienen lugar en la mayoría de países europeos.

Este déficit de financiación es especialmente preocupante teniendo en cuenta que nuestro sistema educativo es uno de los que más ha crecido en los últimos años en número de alumnos y también en complejidad socioeducativa, por el efecto principalmente de la incorporación de los flujos inmigratorios, y también es uno de los que presenta mayores problemas de equidad en la distribución del alumnado. Gestionar esta mayor complejidad con menos recursos condiciona fácilmente las posibilidades de promover la equidad y la calidad del sistema.

La tabla 4 contiene la evolución de los presupuestos liquidados en los últimos diez años con los datos disponibles. Se puede constatar que el gasto público en educación no universitaria en Cataluña ha acelerado el ritmo anual de crecimiento y ha pasado del 6% al 10% a partir de 2002. Este crecimiento, sin embargo, es inferior al previsto por la Cámara de Comercio de Barcelona, la cual estima que sería necesario un incremento de presupuesto anual del 14,9% para alcanzar la convergencia europea en 2010. El Plan de Gobierno de la Generalitat de Cataluña para el periodo 2007-2010 prevé una inversión de casi 1.200 M € durante esta legislatura, de acuerdo con el desarrollo del Pacto Nacional para la Educación, un esfuerzo que habrá que ver si nos iguala a la media europea de inversión pública en educación.

Como puede observarse en la tabla, el balance de Cataluña es positivo respecto al gasto efectuado en el conjunto del Estado. Cabe decir, sin embargo, que la evolución del gasto público en educación está muy condicionada a la evolución demográfica y económica de cada territorio. Cataluña está entre las comunidades autónomas en las que ha aumentado más la población escolar a lo largo de la última década, y en todas ellas se ha producido este aumento de gasto.

En esta línea, la tabla 5 permite observar que esta tendencia positiva no ha compensado el diferencial de gasto unitario en educación no universitaria con el resto del Estado. También se observa

### Tabla 4. Evolución del gasto público en educación en Cataluña y España (1995-2005)

| Gasto público en educación no universitaria | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 (p) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cataluña (1995=100) | 100,0 | 106,3 | 116,4 | 121,2 | 130,5 | 137,5 | 143,3 | 160,5 | 174,0 | 193,0 | 215,7 |
| Crecimiento interanual | ... | 6,3 | 9,5 | 4,2 | 7,7 | 5,3 | 4,2 | 12,0 | 8,4 | 10,9 | 11,8 |
| España (1995=100) | 100,0 | 105,2 | 108,8 | 114,0 | 124,1 | 131,4 | 139,6 | 153,0 | 163,0 | 175,1 | 189,2 |
| Crecimiento interanual | ... | 5,2 | 3,4 | 4,8 | 8,8 | 5,9 | 6,2 | 9,6 | 6,5 | 7,4 | 8,0 |
| **Gasto público en educación** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Cataluña (1995=100) | 100,0 | 107,2 | 115,0 | 118,1 | 127,0 | 134,6 | 141,4 | 157,4 | 167,0 | 212,5 | 205,5 |
| Crecimiento interanual | ... | 7,2 | 7,3 | 2,7 | 7,5 | 5,9 | 5,1 | 11,4 | 6,1 | 27,2 | -3,3 |
| España (1995=100) | 100,0 | 106,4 | 110,6 | 116,4 | 124,6 | 133,0 | 141,7 | 152,6 | 164,7 | 179,3 | 188,9 |
| Crecimiento interanual | ... | 6,4 | 3,9 | 5,3 | 7,0 | 6,7 | 6,6 | 7,6 | 7,9 | 8,9 | 5,3 |

*Fuente:* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006, *de la Fundació Jaume Bofill (Ferrer y Albaigés, 2008)*[6].

*Nota: los datos de gasto público en educación que contiene la tabla recogen el gasto de los departamentos de Educación y Universidad, pero no dan cuenta del gasto público realizado por los ayuntamientos. En el caso de Cataluña, se ha tenido en cuenta el gasto en educación de adultos efectuado por otros departamentos. En cambio, no se ha considerado el gasto en formación ocupacional realizada por otros departamentos. En lo que concierne a la educación universitaria, incluyen la financiación de origen privado de las universidades y el gasto de becas por exención de precios académicos.*
*(p) Datos provisionales*

[6] Ferrer, F. ; Albaigés, B. (coord.) (2008). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*. Polítiques 60. Fundació Jaume Bofill: Editorial Mediterrània..

## Tabla 5. Evolución de los indicadores de gasto en educación por ámbito territorial (2000-2005)

| Gasto público en educación (no univ.) / PIB | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 (p) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Cataluña | 2,01 | 1,94 | 2,04 | 2,06 | 2,14 | 2,22 |
| España | 3,00 | 2,96 | 3,02 | 3,01 | 3,01 | 3,01 |
| UE-25 | 3,68 | 3,96 | 4,01 | 4,06 | 3,98 | – |
| **Gasto público en educación (total) / PIB** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Cataluña | 2,60 | 2,53 | 2,65 | 2,85 | 3,44 | 2,80 |
| España | 4,23 | 4,15 | 4,17 | 4,35 | 4,41 | 4,17 |
| UE-25 | 4,71 | 5,02 | 5,14 | 5,21 | 5,12 | – |
| **Gasto público en educación (no univ.) por estudiante** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Cataluña | 2.392,1 | 2.506,5 | 2.798,3 | 2.980,2 | 3.232,4 | 3.543,9 |
| España | 2.714,6 | 2.934,0 | 3.241,4 | 3.445,1 | 3.669,3 | 3.946,8 |
| **Gasto público en educación (no univ.) por estudiante en relación con PIB por cápita** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Cataluña | 12,54 | 12,30 | 13,08 | 13,30 | 13,73 | 14,30 |
| España | 17,34 | 17,57 | 18,37 | 18,54 | 18,69 | 18,92 |
| **Gasto público en enseñanzas privadas (conciertos) / Gasto público en educación (no univ.)** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Cataluña | 24,17 | 25,57 | 24,69 | 23,32 | 23,41 | 22,89 |
| España | 14,54 | 15,96 | 15,91 | 15,73 | 15,96 | 15,98 |
| **Estudiantes centros concertados (no univ.) / Estudiantes no univ.** | **2000*** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Cataluña | 42,12 | 35,44 | 35,16 | 34,96 | 34,41 | 33,12 |
| España | 31,72 | 24,82 | 25,61 | 25,83 | 25,80 | 25,78 |
| **Gasto púb. centros privados / estudiantes en centros concertados** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005 (p)** |
| Cataluña | 1.430,5 | 1.808,7 | 1.964,9 | 1.987,8 | 2.198,9 | 2.449,1 |
| España | 1.322,0 | 1.886,0 | 2.013,0 | 2.098,1 | 2.269,7 | 2.446,0 |

*Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Estadística y el Eurostat. Extraído del informe* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006, *de la Fundació Jaume Bofill (Ferrer y Albaigés, 2008).*[7]

*Nota 1: los datos de gasto público en educación que contiene la tabla recogen el gasto de los departamentos de Educación y Universidad, pero no consideran el gasto público realizado por los ayuntamientos. Si se considerase este gasto, en 2005, por ejemplo, el gasto público en educación sobre el PIB pasaría del 2,80% al 3,08% en Cataluña, y del 4,17% al 4,53% en España. Este hecho, en cualquier caso, no modifica la posición comparada de Cataluña respecto al resto de comunidades, ni en cuanto a educación no universitaria, ni respecto al gasto global en educación. Por otra parte, en el caso de Cataluña, se ha tenido en cuenta el gasto en educación de adultos efectuado por otros departamentos, pero no el gasto en formación ocupacional realizado por otros departamentos. En lo que concierne a la educación universitaria, incluyen la financiación de origen privado de las universidades y el gasto de becas por exención de precios académicos.*
*Nota 2: los datos correspondientes a la UE son estimados por Eurostat.*
*Nota 3: los datos se han calculado en PIB base 2000.*
*Nota 4: los datos de estudiantes en centros concertados correspondientes al año 2000 incluyen todos los estudiantes matriculados en centros privados.*

que, mientras en España el gasto público en educación representa el 4,2% del PIB o en la Unión Europea, el 5,1%, en Cataluña es netamente inferior, y se sitúa cerca del 3%.

La tabla 5 también muestra que el gasto público en conciertos es significativamente mayor en Cataluña (22,9% del gasto público no universitario) que en España (16,0%), un fenómeno que se explica por la proporción superior de alumnado escolarizado en centros privados (33,1% y 25,8%, respectivamente). En este caso, el gasto unitario por estudiante en centros privados es muy parecido al del conjunto del Estado, por lo que el diferencial de gasto se explica por el diferente esfuerzo de inversión en la enseñanza pública.

El déficit en gasto público es especialmente preocupante en Cataluña si tenemos en cuenta la dualización que caracteriza el sistema educativo en

[7] Ídem.

función de la titularidad. Si el sector público no dispone de los recursos financieros necesarios es lógico pensar que la dualización se intensifique.

Es evidente que el déficit de financiación afecta negativamente a la calidad del sistema educativo y a la equidad social en los procesos de escolarización. En este contexto de desigualdad llama la atención el escaso protagonismo de las políticas de becas, tanto en el Estado español como en Cataluña. Los bajos niveles de cobertura e intensidad del sistema de becas perjudican, por ejemplo, las posibilidades de escolarización posobligatoria.

La tabla 6 presenta información de las becas y ayudas otorgadas por los departamentos de educación de las diferentes comunidades autónomas y por el propio Ministerio de Educación y Ciencia, destinadas a cubrir gastos relacionados con los costes directos e indirectos de la enseñanza. La tabla muestra que en los últimos años Cataluña ha incrementado el gasto destinado a las becas y ha aumentado también su cobertura en porcentaje de estudiantes beneficiarios. En 1999 se destinaba el 1,1% del gasto a sufragar las becas, y sólo el 9,0% del alumnado escolarizado en Cataluña percibía algún tipo de ayuda. En 2005 estos porcentajes han aumentado hasta el 1,5% y el 14,6%, respectivamente. Aun así, destaca que el esfuerzo económico continúa siendo aún reducido, por lo que Cataluña presenta niveles de intensidad y de cobertura muy bajos, hasta el punto que actualmente España (29,0%) dobla en cobertura a Cataluña (14,6%).

El déficit de gasto público tiene una relación directa, por otra parte, con el gasto privado en educación. Los estudios sobre esta cuestión destacan que España es uno de los estados de la OCDE con un gasto privado en educación mayor, cerca del 0,6% del PIB, considerablemente por encima del promedio del conjunto de países de la OCDE, en que es inferior al 0,4%. Cataluña, por su parte, presenta niveles de gasto privado superiores a España, y muy superiores a la media de la OCDE. De media, en los hogares catalanes se destina un 30,6% más de recursos económicos a la enseñanza que los del conjunto del Estado (633€ por estudiante y 430€, respectivamente)[9].

Finalmente, a pesar de que ya hemos señalado que los recursos económicos por sí mismos no resuelven la cuestión de la eficiencia del sistema educativo, los análisis recientes sí ponen de relieve que los recursos constituyen, como mínimo, una condición necesaria para la eficiencia del sistema. A modo de ejemplo, el gráfico 2 muestra la relación entre el gasto público en educación y el nivel de

**Tabla 6. Evolución de los indicadores básicos de la financiación del sistema de becas (no universitarias) en Cataluña y España (1999-2005)**

| Importe/gasto (%) | 1999-2000 | 2000-2001 | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Cataluña | 1,1 | 1,4 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,5 |
| España | 1,3 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,9 |
| **Importe/estudiantes** | **1999-2000** | **2000-2001** | **2001-2002** | **2002-2003** | **2003-2004** | **2004-2005** |
| Cataluña | 25,5 | 34,5 | 41,3 | 46,0 | 47,0 | 47,6 |
| España | 33,1 | 42,8 | 47,6 | 52,3 | 58,5 | 67,6 |
| **Importe/becarios** | **1999-2000** | **2000-2001** | **2001-2002** | **2002-2003** | **2003-2004** | **2004-2005** |
| Cataluña | 283,6 | 289,1 | 301,4 | 313,1 | 339,3 | 325,1 |
| España | 246,0 | 237,8 | 228,4 | 219,2 | 225,7 | 233,4 |
| **Importe** | **1999-2000** | **2000-2001** | **2001-2002** | **2002-2003** | **2003-2004** | **2004-2005** |
| Cataluña | 100,0 | 134,3 | 161,7 | 183,1 | 191,5 | 197,6 |
| España | 100,0 | 127,6 | 141,0 | 155,2 | 175,1 | 203,1 |
| **Becarios/estudiantes** | **1999-2000** | **2000-2001** | **2001-2002** | **2002-2003** | **2003-2004** | **2004-2005** |
| Cataluña | 9,0 | 11,9 | 13,7 | 14,7 | 13,9 | 14,6 |
| España | 13,5 | 18,0 | 20,9 | 23,9 | 25,9 | 29,0 |

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y del Instituto Nacional de Estadística, extraído del informe* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006, *de la Fundació Jaume Bofill (Ferrer y Albaigés, 2008)*[8].

[8] Ídem.

[9] Datos del Instituto Nacional de Estadística (Encuesta de Presupuestos Familiares).

formación conseguido de la población de veinte a veinticuatro años en las diferentes comunidades autónomas del Estado español.

Puede observarse que los mayores niveles de formación de la población joven están relacionados con un gasto público elevado, y a la inversa. Las comunidades que gastan más por estudiante, como el País Vasco y Navarra, son las que tienen una proporción mayor de jóvenes de veinte a veinticuatro años con estudios posobligatorios. En cambio, el nivel de formación es comparativamente menor entre las comunidades que tienen un nivel de gasto unitario más bajo, como sucede con Andalucía y Murcia, por ejemplo. Cataluña se sitúa entre las comunidades con menor gasto por estudiante y con menor nivel de formación de la población joven.

**Gráfico 2. Relación entre el gasto por estudiante y el nivel de formación de la población joven por CCAA (2005)**

*Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Estadística, extraído del informe* L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006, *de la Fundació Jaume Bofill (Ferrer y Albaigés, 2008)*[10].

[10] Ídem.

# 3. ANÁLISIS DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN CATALUÑA: EL CASO DEL ALUMNADO INMIGRADO

## 3.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA

En general, cuando se habla de segregación escolar, se hace referencia básicamente a la concentración de un elevado número de alumnado socialmente desfavorecido en unas escuelas más que en otras ubicadas en el mismo territorio. A menudo se habla de la distribución del alumnado de origen inmigrado para ilustrar estas diferencias entre centros en su composición social.

> La concentración de alumnado socialmente desfavorecido fomenta la guetización

La concentración de alumnado socialmente desfavorecido fomenta la guetización de estas escuelas. Este proceso se produce, en gran parte, por la estigmatización social de estos centros, que son evitados por las propias familias en el proceso de admisión, a la espera de escolarizar a sus hijos en otros centros con menos concentración de "problemas sociales" en la misma zona de residencia o fuera de ésta. En este sentido, la segregación escolar ocurre cuando, por diferentes circunstancias, un centro aparece como escuela no deseada por una parte de la población. Y un vez en marcha este proceso, revertir la dinámica de exclusión del centro entre las preferencias de las familias resulta extraordinariamente complicado.

Esta aproximación a la segregación, centrada en la guetización, contrasta con perspectivas conceptuales más amplias. Benito y González (2007), por ejemplo, en un reciente estudio sobre la segregación escolar en diferentes municipios de Cataluña parten de una concepción de la segregación basada en la comparación de la composición social de los centros (no sólo de la concentración de los "problemas sociales"). Desde esta perspectiva, "una red escolar segregada es aquélla que se aproxima a una situación de homogeneidad social intraescolar y de heterogeneidad social interescolar, o sea, una red escolar con un perfil de alumnado homogéneo dentro de los centros y heterogéneo entre los centros" (Benito y González, 2007:41)[11].

Esta perspectiva es interesante por diferentes motivos. En primer lugar, porque incorpora en el análisis no sólo la segregación en función de la nacionalidad, sino también en función de otras variables relacionadas con el origen social del alumno, como puede ser el nivel instructivo o el nivel socioeconómico familiares. De hecho, investigaciones recientes constatan que en muchos municipios catalanes la segregación es más pronunciada en función de estas últimas variables que del origen inmigrado, de tal forma que el alumnado inmigrado no sería el grupo social con una distribución menos equitativa (Benito y González, 2007)[12].

En segundo lugar, porque la segregación no sólo atañe a los grupos sociales más desfavorecidos. De hecho, estos mismos estudios demuestran que muy a menudo los niveles de segregación más elevados se producen entre el alumnado procedente de familias con un nivel de instrucción mayor, no de familias descapitalizadas desde el punto de vista educativo. En este sentido, las familias con mayor capital educativo serían las que tenderían a concentrarse más en determinados centros, a estar equitativamente menos distribuidas en el conjunto de la red escolar (Benito y González, 2007).

Y en tercer lugar, porque la segregación escolar no sólo tiene que ver con la concentración importante de un determinado grupo social en determinados centros, sino también con el resto de situaciones, de intensidades diversas, que perjudican la equidad y la cohesión social de la red escolar en conjunto. Es preciso tener presente que homogeneidad social intraescolar y heterogeneidad social interescolar, que generalmente son las dos caras de una misma moneda, pueden producirse también de manera separada (por ejemplo, en el caso de territorios con una red escolar socialmente

[11] Ídem.
[12] Ídem.

heterogénea *dentro* y *entre* centros). Es importante, pues, tener en cuenta las diferentes formas con que se manifiesta la segregación para valorar en la justa medida su grado real de desarrollo.

Precisamente, el análisis cuantitativo de la segregación propuesto aquí, elaborado con datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (diseño y explotación estadística realizados por el sociólogo Óscar Valiente), considera dos dimensiones clave: la segregación como desigualdad y la segregación como exposición (concentración)[13].

Con la segregación como desigualdad (en adelante, como segregación escolar), se pretende analizar el nivel de equidad entre centros escolares en cuanto a la distribución de los diferentes grupos sociales. Cuanto más equitativa sea la situación de los diferentes centros escolares y la distribución de los grupos sociales, cuanto más homogeneidad entre escuelas en su composición social, menos segregación.

Esta dimensión se mide a partir de los índices siguientes:

- **Disimilitud**[14]. 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.

- **Hutchens**[15]. Este índice, menos utilizado por su complejidad, 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 la de máxima desigualdad, 1.

Por otra parte, con la segregación como exposición (en adelante, como concentración escolar), se pone el énfasis en analizar el nivel de concentración de un determinado grupo social en las diferentes escuelas. Hablamos de *exposición* porque, a diferencia de la dimensión anterior, más centrada en la desigualdad entre centros, se mide la probabilidad de que un miembro de un grupo interactúe con otro del mismo grupo. Cuanto mayor sea esta probabilidad, mayor será la concentración de aquel grupo social, y más homogénea podrá llegar a ser la composición interna del centro en cuanto a aquel grupo social.

**En un escenario idóneo los diversos grupos sociales deberían estar distribuidos de forma equitativa**

Esta dimensión se mide a partir de los índices siguientes:

- **Aislamiento**[16]. Este índice mide la probabilidad de que un alumno comparta centro escolar con otro miembro de su grupo social. Tiene el inconveniente de estar afectado por la proporción del grupo estudiado en la población total. Su valor oscila de un límite inferior variable (proporción del grupo social analizado en el municipio) a 1 (máxima concentración).

- **Aislamiento corregido**[17]. Este índice es una corrección del índice precedente, y es interesante porque detrae el efecto de la proporción del grupo estudiado en la población total, lo que permite comparar "el efecto segregación" de municipios con un peso diferente de este grupo social. Oscila entre 0 (igualdad) y un límite superior que tiende a 1 (máxima concentración).

El escenario ideal sería aquél en que los diferentes grupos sociales se distribuyesen de forma equitativa entre los diversos centros escolares (baja segregación escolar), sin centros hegemónicamente compuestos por determinados grupos sociales (baja concentración escolar). En cierto sentido, esta reflexión nos lleva de nuevo a tener en cuenta en el análisis la homogeneidad social *entre* centros y la heterogeneidad social *dentro* de los centros.

Finalmente, cabe decir que en el marco de este capítulo nos referiremos específicamente al grupo

[13] Valiente, O. (2007). "Anàlisi de la segregació escolar a Catalunya. Proposta metodològica i explotació estadística". Documento elaborado por encargo del Síndic de Greuges.

[14] En el caso del análisis de la segregación en la distribución del alumnado extranjero, este índice se calcula: $D = \frac{1}{2} \Sigma_{esc}$ valor abs (estrescuela / estrmunicipio - espescuela / espmunicipio).

[15] En el caso del análisis de la segregación en la distribución del alumnado extranjero, este índice se calcula: $H = \frac{1}{2} \Sigma_{esc}$ (estrescuela / estrmunicipio) - (estrescuela / estrmunicipio * espescuela / espmunicipio).$^{1/2}$

[16] En el caso del análisis de la segregación en la distribución del alumnado extranjero, este índice se calcula: $Y = \Sigma_{esc}$ (estrescuela / estrmunicipio - estrescuela / alumnosescuela).

[17] En el caso del análisis de la segregación en la distribución del alumnado extranjero, este índice se calcula: $Ic = \Sigma_{esc}$ (estrescuela / estrmunicipio) * (estrescuela / alumnosescuela – estrmunicipio / alumnosmunicipio).

social conformado por el alumnado extranjero (entendido como aquél que no tiene la nacionalidad española). La falta de otros datos estadísticos sobre la composición social de los centros escolares de Cataluña no nos permite realizar un abordaje más integral del fenómeno de la segregación escolar en función de otras variables sociales.

Los datos disponibles hacen referencia a la proporción de alumnado extranjero de segundo ciclo de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria de los centros sostenidos con fondos públicos desde el curso 2000/2001 hasta el curso 2005/2006. Forman parte de nuestro universo de municipios aquéllos que escolarizan a más de un alumno extranjero, en un promedio superior a 20 alumnos por curso y año, y que tienen, como mínimo, dos centros por curso. Hay 158 municipios que cumplen estos criterios en primaria, y 118 en la ESO.

## 3.2. EVOLUCIÓN DE LOS FENÓMENOS DE LA SEGREGACIÓN Y CONCENTRACIÓN ESCOLARES RELACIONADOS CON LA ESCOLARIZACIÓN DEL ALUMNADO DE ORIGEN INMIGRADO

La evolución del fenómeno de la segregación escolar está muy vinculada a la evolución del factor migratorio en nuestro país. El cuadro 1, elaborado a partir de datos relativos a la segregación, resume las características principales de esta evolución y distingue tres periodos, condicionados, en parte, a las fluctuaciones de los flujos migratorios.

En un primer periodo, ubicado al final de la década de los noventa, el impacto del factor migratorio aún era poco intenso, y en el sistema educativo el alumnado extranjero representaba sólo el 2% del total (datos correspondientes a las enseñanzas obligatorias). La poca intensidad del fenómeno provocó que muy pocos municipios diseñasen políticas educativas para fomentar la distribución equitativa del alumnado recién llegado. La falta de estas políticas contribuyó a incrementar notablemente la segregación: pocos centros asumían la escolarización del alumnado extranjero, en contraste con el resto, que no recibía ningún tipo de impacto.

Sin embargo, el poco peso del factor migratorio comportó que los elevados niveles de segregación del sistema no se tradujesen en elevados niveles de concentración escolar del alumnado extranjero. Podría decirse, pues, que en este periodo la segregación respondía a un problema más de falta de implicación de la mayoría de centros en la acogida del factor migratorio, que no de guetización presente por la elevada concentración de los pocos centros ya implicados. En este sentido, la tabla 7, que recoge datos cuantitativos sobre la evolución de los principales indicadores, muestra que los valores de los índices de segregación en el curso 2000-2001 son los mayores de toda la serie, y los de concentración los menores. A pesar de que en aquellos momentos no había problemas graves de concentración escolar del alumnado extranjero, los elevados niveles de segregación conformaron el escenario propicio para la génesis posterior del proceso de guetización de determinados centros.

Precisamente, en un segundo periodo, comprendido entre los cursos 2000-2001 y 2003-2004, los flujos migratorios se intensificaron y el peso del alumnado extranjero se incrementó hasta el 10%. Este crecimiento coincide con una cierta extensión de las primeras políticas de equidad en la distribución del alumnado recién llegado y también del impacto del factor migratorio en un mayor número de centros escolares. A pesar de que la distribución del alumnado recién llegado continuaba siendo globalmente poco equitativa y de que los centros previamente implicados en su escolarización continuaban asumiendo cada vez un mayor protagonismo, la incidencia creciente, aunque mínimamente, del factor migratorio en el resto de centros se tradujo en un decremento de los niveles de segregación escolar. En este sentido, la tabla 7 muestra que el índice de disimilitud pasa del 0,55 al 0,45 en primaria, o del 0,47 al 0,37 en secundaria.

### Cuadro 1. Resumen de la evolución de la segregación escolar en Cataluña

| Periodo | Flujos migratorios | Segregación | Concentración | Guetización |
|---|---|---|---|---|
| Final de la década de los 90 | Poca intensidad | Creciente, alta | Estancada, baja | Poca intensidad |
| 2000-2004 | Crecimiento elevado | Decreciente | Creciente, media | Extensión, crecimiento elevado |
| 2005 hasta el momento actual | Atenuación | Estancada, alta | Creciente, alta | Consolidación |

*Fuente: elaboración propia.*

A pesar de ello, la tabla 7 también muestra que esta disminución de la segregación escolar fue acompañada de un aumento de la concentración escolar del alumnado extranjero en determinados centros. El importante peso que asumió el factor migratorio en el sistema educativo y los niveles considerables de concentración escolar que ya tenían determinados centros comportaron que muchos se guetizaran. Es el periodo en el que empiezan a haber numerosos centros, por ejemplo, con una mayor proporción de alumnado recién llegado que de alumnado autóctono, claramente por encima de su peso en el territorio donde se ubica la escuela.

Y finalmente, en un tercer periodo, comprendido desde el curso 2004-2005 hasta la actualidad, los flujos inmigratorios se atenúan y la tendencia creciente del alumnado recién llegado al sistema educativo también. La tabla 7 muestra que esta atenuación de los ritmos de crecimiento del factor migratorio incide también en la evolución de la segregación escolar, que, a pesar de ser positiva en los años anteriores, se estanca (al alza en primaria y a la baja en secundaria).

Sin embargo, los niveles de concentración escolar del alumnado extranjero continúan incrementándose (a un ritmo superior a la disminución del índice de segregación escolar en el periodo precedente), y ésta es una circunstancia que ayuda a consolidar la guetización de los centros que comenzaban a tener un impacto mayor del factor migratorio. Es un periodo en el que ya encontramos centros con una proporción de alumnado extranjero superior al 75%.

La evolución de la guetización se observa claramente en los datos recogidos en la tabla 8, que expone los diez centros de primaria y de secundaria en Cataluña con una mayor presencia de alumnado extranjero (excluida la ciudad de Barcelona). La mayor parte de estos centros, que actualmente tienen cerca del 75% de alumnado extranjero, el curso 2000-2001 tenían una proporción que giraba sólo en torno al 20% (5 alumnos extranjeros por aula de media). Este incremento se produjo de manera rápida, especialmente concentrada entre los años 2001 y 2004, cuando los flujos migratorios fueron más intensos y aún muchos territorios carecían de políticas de equidad en la distribución de alumnado.

**Los niveles de concentración del alumnado extranjero siguen incrementándose**

También es importante destacar que aún hoy, y pese a su notoria guetización, muchos de estos centros continúan incrementando la presencia de alumnado extranjero. Esta tendencia creciente, aunque sea más moderada, no ha hecho más que consolidar el proceso de guetización.

Finalmente, la tabla 9, que recoge la lista de centros concertados catalanes con mayor presencia de alumnado extranjero, permite ilustrar dos cuestiones fundamentales para comprender el fenómeno de la segregación escolar. En primer lugar, la comparación con la tabla anterior demuestra que los centros de titularidad privada han experimen-

**Tabla 7. Evolución de la segregación y de la concentración escolar en primaria y secundaria (2001-2006)**

| Etapa | Dimensión | Índice | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Primaria | Segregación | Disimilitud | 0,55 | 0,51 | 0,47 | 0,45 | 0,46 | 0,46 |
| | Concentración | Aislamiento | 0,10 | 0,12 | 0,16 | 0,21 | 0,24 | 0,26 |
| | | Aislamiento (corregido) | 0,07 | 0,08 | 0,10 | 0,12 | 0,13 | 0,14 |
| Secundaria | Segregación | Disimilitud | 0,47 | 0,41 | 0,38 | 0,37 | 0,36 | 0,35 |
| | Concentración | Aislamiento | 0,07 | 0,09 | 0,11 | 0,14 | 0,16 | 0,20 |
| | | Aislamiento (corregido) | 0,04 | 0,05 | 0,05 | 0,07 | 0,07 | 0,08 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[18].

*Nota: nos referiremos al periodo que va de P3 hasta 6º de primaria como* primaria. *Y nos referiremos a los años académicos según el año natural en el que finalizan (el 2000/2001 como* 2001 *y así sucesivamente).*

[18] Ídem.

## Tabla 8. Centros de primaria y secundaria con mayor presencia de alumnado extranjero (excluida Barcelona ciudad) 2001 y 2006

| Primaria | Municipio | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | Hospitalet de Llobregat, l' | 26,0 | 42,8 | 52,7 | 70 | 74,4 | 85,1 |
| CEIP 2 | Salt | 46,3 | 55,8 | 69,5 | 71,7 | 75,9 | 79,9 |
| CEIP 3 | Vic | 20,2 | 55,2 | 63,6 | 68,5 | 77,1 | 79,3 |
| CEIP 4 | Vic | ... | ... | ... | ... | ... | 78,6 |
| CEIP 5 | Badalona | 11,5 | 15 | 17,7 | 51 | 64,2 | 78,3 |
| CEIP 6 | Girona | 22,1 | 20,7 | 54,3 | 60 | 68,6 | 69,7 |
| CEIP 7 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,3 | 12,6 | 5,3 | 63,7 | 70,9 | 69,6 |
| CEIP 8 | Reus | 9,3 | 49,1 | 55,2 | 62,1 | 66,1 | 69,5 |
| CEIP 9 | Santa Coloma de Gramenet | 21,8 | 31,3 | 40,2 | 54,0 | 59,8 | 68,7 |
| CEIP 10 | Salt | ... | ... | ... | ... | 12,5 | 67,7 |
| **Secundaria** | **Municipio** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
| IES 1 | Salt | ... | ... | ... | ... | 69,0 | 75,3 |
| IES 2 | Hospitalet de Llobregat, l' | 14,5 | 28,2 | 39,5 | 53,0 | 52,9 | 68,3 |
| IES 3 | Hospitalet de Llobregat, l' | 16,8 | 24,4 | 30,1 | 45,3 | 56,6 | 59,3 |
| IES 4 | Hospitalet de Llobregat, l' | 18,4 | 28,8 | 42,0 | 53,0 | 42,2 | 55,6 |
| IES 5 | Hospitalet de Llobregat, l' | 12,0 | 14,6 | 19,9 | 33,1 | 29,7 | 50,3 |
| IES 6 | Terrassa | 10,9 | 15,5 | 28,1 | 37,7 | 41,0 | 50,0 |
| IES 7 | Badalona | 5,9 | 13,9 | 18,6 | 23,3 | 38,6 | 44,2 |
| IES 8 | Lleida | 9,3 | 11,7 | 15,7 | 30,7 | 33,8 | 43,8 |
| IES 9 | Santa Coloma de Gramenet | 8,6 | 9,8 | 9,7 | 18,3 | 35,6 | 43,6 |
| IES 10 | Tarragona | 6,7 | 14,6 | 20,9 | 28,7 | 34,7 | 43,0 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[19].

*Nota: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares.*

## Tabla 9. Lista de centros concertados de primaria y secundaria con mayor presencia de alumnado extranjero (excluida Barcelona ciudad) 2001-2006

| Primaria | Municipio | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| C. Concertado 1 | Vic | 26,3 | 33,7 | 40,5 | 42,6 | 48,5 | 47,1 |
| C. Concertado 2 | Badalona | 2,5 | 3,5 | 6,9 | 20 | 23,8 | 42,7 |
| C. Concertado 3 | Hospitalet de Llobregat, l' | 0 | 0 | 8,7 | 11,8 | 22,2 | 32,1 |
| C. Concertado 4 | Tarragona | 0 | 0 | 6 | 12,6 | 20,7 | 25,9 |
| C. Concertado 5 | Llagostera | 7,7 | 15,9 | 6,6 | 21,5 | 26,9 | 24,7 |
| C. Concertado 6 | Manlleu | 6 | 12,3 | 14,8 | 18,5 | 21,9 | 24,3 |
| C. Concertado 7 | Hospitalet de Llobregat, l' | 1,7 | 5,4 | 4,1 | 13,2 | 18,4 | 22,3 |
| C. Concertado 8 | Manlleu | 9,1 | 10,6 | 13,5 | 15 | 18,7 | 21,6 |
| C. Concertado 9 | Hospitalet de Llobregat, l' | 0,5 | 1,6 | 5 | 18 | 18,2 | 21,5 |
| C. Concertado 10 | Guissona | 5,8 | 9 | 15 | 12,8 | 14,4 | 19,6 |
| **Secundaria** | **Municipio** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
| C. Concertado 1 | Badalona | ... | ... | ... | ... | 17,4 | 33,7 |
| C. Concertado 2 | Tàrrega | 14,5 | 28,2 | 39,5 | 53,0 | 16,1 | 27,8 |
| C. Concertado 3 | Manlleu | 16,8 | 24,4 | 30,1 | 45,3 | 18,9 | 23,7 |
| C. Concertado 4 | Olot | 18,4 | 28,8 | 42,0 | 53,0 | 15,2 | 21,9 |
| C. Concertado 5 | Mataró | 12,0 | 14,6 | 19,9 | 33,1 | 14,3 | 20,8 |
| C. Concertado 6 | Manresa | 10,9 | 15,5 | 28,1 | 37,7 | 13,7 | 20,1 |
| C. Concertado 7 | Olot | 5,9 | 13,9 | 18,6 | 23,3 | 19,1 | 19,9 |
| C. Concertado 8 | Tortosa | 9,3 | 11,7 | 15,7 | 30,7 | 15,0 | 19,9 |
| C. Concertado 9 | Terrassa | 8,6 | 9,8 | 9,7 | 18,3 | 16,0 | 19,6 |
| C. Concertado 10 | Hospitalet de Llobregat, l' | 6,7 | 14,6 | 20,9 | 28,7 | 20,0 | 19,4 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[20].

*Nota: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares.*

[19] Ídem.

[20] Ídem.

tado un impacto menor de la guetización escolar y una variación menor del número de alumnado extranjero en los últimos años. Mientras que en el año 2006 no había ningún centro concertado con más del 50% de alumnado extranjero, los diez centros públicos de primaria con un impacto mayor del factor migratorio superaban el 65%.

Y en segundo lugar, también constata que hay centros concertados plenamente implicados en la escolarización del alumnado recién llegado. La presencia de alumnado extranjero en algunos de estos centros es superior al peso del factor migratorio en alguno de los centros públicos del mismo municipio.

Más adelante, retomaremos estas reflexiones en torno a la titularidad de centro y el tipo de relación que mantiene con el fenómeno de la segregación.

## 3.3. LOCALIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS FENÓMENOS DE LA SEGREGACIÓN Y CONCENTRACIÓN ESCOLARES

Existen diferencias territoriales importantes en la localización de los fenómenos de la segregación y la concentración escolares en Cataluña.

En cuanto a la segregación escolar, la tabla 10 expone la lista de los veinte municipios que tienen una red escolar más segregada (según el índice de Hutchens, excluida la ciudad de Barcelona). En ella se constata la elevada segregación escolar existente en la mayor parte de los municipios de las comarcas del Barcelonès y del Baix Llobregat y en los principales municipios del Camp de Tarragona y del área del Vallès Occidental y Oriental,

**Tabla 10. Lista de los veinte municipios catalanes con mayor segregación escolar (Hutchens) en primaria y en secundaria (excluida la ciudad de Barcelona) 2006**

| Primaria | Total (Hutchens) | % alumnado extranjero | Secundaria | Total (Hutchens) | % alumnado extranjero |
|---|---|---|---|---|---|
| Sant Feliu de Llobregat | 0,32 | 5,9 | Esplugues de Llobregat | 0,13 | 11,9 |
| Lleida | 0,30 | 10,7 | 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 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[21].

[21] Ídem.

**Tabla 11. Lista de los diez municipios catalanes con mayor concentración en primaria y en secundaria (excluida Barcelona ciudad) 2001-2006**

| Primaria | % alumnado extranjero | Aislamiento (corregido) | | Aislamiento | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Municipio** | **2006** | **2006** | **2001** | **2006** | **2001** |
| Valls | 8,8 | 0,27 | 0,12 | 0,36 | 0,13 |
| Lleida | 10,7 | 0,25 | 0,04 | 0,35 | 0,05 |
| Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,21 | 0,09 | 0,41 | 0,12 |
| Cornellà de Llobregat | 14,1 | 0,20 | 0,07 | 0,34 | 0,09 |
| Granollers | 13,6 | 0,19 | 0,05 | 0,33 | 0,07 |
| Salt | 47,1 | 0,18 | 0,25 | 0,65 | 0,38 |
| Badalona | 10,7 | 0,18 | 0,04 | 0,28 | 0,06 |
| Reus | 14,2 | 0,17 | 0,05 | 0,31 | 0,07 |
| Girona | 11,8 | 0,15 | 0,07 | 0,27 | 0,10 |
| Calella | 17,1 | 0,15 | 0,03 | 0,32 | 0,12 |
| **Secundaria** | **% alumnado extranjero** | **Aislamiento (corregido)** | | **Aislamiento** | |
| **Municipio** | **2006** | **2006** | **2001** | **2006** | **2001** |
| Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 0,16 | 0,06 | 0,37 | 0,1 |
| Esplugues de Llobregat | 11,9 | 0,11 | 0,01 | 0,23 | 0,03 |
| Badalona | 12,4 | 0,11 | 0,02 | 0,24 | 0,04 |
| Salt | 34,1 | 0,10 | 0,03 | 0,45 | 0,10 |
| Lleida | 10,2 | 0,10 | 0,03 | 0,20 | 0,04 |
| Calella | 16,1 | 0,09 | 0,01 | 0,25 | 0,04 |
| Sant Feliu de Llobregat | 7,2 | 0,09 | 0,02 | 0,16 | 0,04 |
| Gavà | 6,3 | 0,09 | 0,03 | 0,15 | 0,05 |
| Sabadell | 8,1 | 0,09 | 0,01 | 0,17 | 0,02 |
| Tarragona | 11,9 | 0,08 | 0,02 | 0,20 | 0,03 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[22].

además de otros como Salt o Lleida. Aparte de estos últimos, tanto en primaria como en secundaria, destacan también en negativo municipios como, por ejemplo, Sant Feliu de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Sabadell, L'Hospitalet de Llobregat, Badalona y Cerdanyola del Vallès. Éstos son los municipios con más desequilibrios entre centros en la escolarización del alumnado extranjero.

Si se considera la concentración del alumnado extranjero en determinados centros, tal y como recoge la tabla 11, con el índice de aislamiento (corregido), en general, éstos también son los municipios con una composición social más homogénea de los centros desde el punto de vista del origen autóctono o inmigrado del alumnado. En este caso, tanto en primaria como en secundaria, destacan en negativo L'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Lleida y Salt.

Tanto los índices de segregación como los de concentración escolar muestran que estos procesos son especialmente relevantes en municipios de la primera corona del área metropolitana de Barcelona. Como veremos en el apartado siguiente, la segregación o la concentración escolares no tienen una relación directa con la presencia de alumnado extranjero en el municipio. De hecho, de los municipios con mayor segregación sólo L'Hospitalet de Llobregat está entre los veinte municipios con más alumnado extranjero. Nos encontramos, pues, ante procesos que tienen probablemente una mayor relación con la distribución espacial en el territorio de la población extranjera, con las dinámicas de cohesión o descohesión sociales que puedan acentuar los procesos de diferenciación social en el acceso a la escolarización, y con las políticas educativas que se diseñan para evitar la segregación y la concentración escolares. El análisis local nos permitirá contrastar con mayor detalle estas cuestiones.

[22] Ídem.

## 3.4. CONDICIONANTES DE LA LOCALIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

### IMPACTO DEL FACTOR MIGRATORIO, POLÍTICAS EDUCATIVAS Y SEGREGACIÓN ESCOLAR

Hay ciertos discursos políticos que asocian la segregación y la concentración escolares con el impacto del factor migratorio a nivel local. Desde este punto de vista, se tiende a creer que estos fenómenos son más intensos y se localizan de forma más prevalerte en los municipios con una mayor presencia de población inmigrada.

La realidad, sin embargo, es muy diversa. Las tablas precedentes (10 y 11) ya constatan las importantes diferencias existentes entre los municipios más segregados en cuanto al porcentaje de alumnado extranjero en las escuelas. Cerdanyola del Vallès (con una proporción aproximada del 6%), Lleida (10%), L'Hospitalet de Llobregat (20%) o Salt (40%) divergen claramente en el peso del factor migratorio, pero convergen en la elevada segregación escolar.

**Los niveles de concentración del alumnado extranjero siguen incrementándose**

La tabla 12 lo ejemplifica de otra manera al exponer la lista de veinte municipios con mayor presencia de alumnado extranjero en las escuelas de primaria, y constata que sólo dos, Salt y L'Hospitalet de Llobregat, aparecen entre los municipios catalanes con un mayor nivel de segregación y concentración escolares. Todas éstas son evidencias de que la segregación escolar no está más presente en los municipios que tienen mayor inmigración.

**Tabla 12. Veinte municipios con el porcentaje de alumnado extranjero en primaria más elevado según municipio (excluida Barcelona ciudad) 2001-2006**

| Municipio | Comarca | 2001 | 2006 | Entre los 20 municipios con mayor segregación | Entre los 10 municipios con mayor concentración |
|---|---|---|---|---|---|
| Salt | Gironès | 12,9 | 47,1 | Sí | Sí |
| Manlleu | Osona | 8,5 | 30,3 | No | No |
| Guissona | Segarra | 3,9 | 28,9 | No | No |
| Canovelles | Vallès Oriental | 0,7 | 28,6 | No | No |
| Roses | Alt Empordà | 9,7 | 26,7 | No | No |
| Calonge | Baix Empordà | 14,7 | 26,2 | No | No |
| Banyoles | Pla de l'Estany | 5,6 | 25,5 | No | No |
| Lloret de Mar | Selva | 7,3 | 25,2 | No | No |
| Arbúcies | Selva | 4,6 | 24,9 | No | No |
| Mont-roig del Camp | Baix Camp | 9,5 | 24,7 | No | No |
| Olot | Garrotxa | 2,5 | 24,6 | No | No |
| Torroella de Montgrí | Baix Empordà | 9,8 | 24,0 | No | No |
| Bisbal d'Empordà, la | Baix Empordà | 4,8 | 23,1 | No | No |
| Calafell | Baix Penedès | 3,1 | 23,0 | No | No |
| Castell-Platja d'Aro | Baix Empordà | 12,1 | 22,8 | No | No |
| Vic | Osona | 7,9 | 22,2 | No | No |
| Figueres | Alt Empordà | 5,7 | 21,8 | No | No |
| Cervera | Segarra | 4,8 | 20,5 | No | No |
| Hospitalet de Llobregat, l' | Barcelonès | 3,5 | 20,5 | Sí | Sí |
| Palafrugell | Baix Empordà | 5,7 | 20,5 | No | No |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007).*[23]

[23] Ídem.

**Tabla 13. Evolución de la segregación escolar (Hutchens) en primaria y secundaria en Cataluña (2001-2006)**

| Etapa | Hutchens | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Primaria | Total | 0,3 | 0,25 | 0,21 | 0,19 | 0,19 | 0,19 |
| | Entre municipios | 0,08 | 0,06 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 |
| | Dentro municipios | 0,22 | 0,2 | 0,17 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| | % dentro municipios | 73,3 | 80,0 | 81,0 | 78,9 | 78,9 | 78,9 |
| Secundaria | Total | 0,22 | 0,17 | 0,14 | 0,13 | 0,12 | 0,12 |
| | Entre municipios | 0,06 | 0,04 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| | Dentro municipios | 0,16 | 0,13 | 0,11 | 0,1 | 0,09 | 0,1 |
| | % dentro municipios | 72,7 | 76,5 | 78,6 | 76,9 | 75,0 | 83,3 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007).*[24]

Pese a las diferencias importantes entre municipios en lo que concierne al impacto del factor migratorio, cabe decir que la segregación escolar interna de los diferentes municipios es globalmente superior a la segregación escolar presente entre municipios. Ello se observa claramente en la tabla 13, que expone el cálculo del índice de Hutchens para el conjunto de Cataluña desglosado *entre* y *dentro* de municipios. Concretamente, si consideramos Cataluña en su conjunto, el 78,9% de la segregación escolar en primaria se explica por las desigualdades internas a nivel local, y el 83,3% en secundaria.

> **La guetización puede evitarse con políticas de equidad educativa en la distribución de los recién llegados**

Estas diferencias existentes entre municipios ponen de manifiesto dos cuestiones fundamentales para combatir el fenómeno:

La primera es que la segregación escolar es un fenómeno evitable que no está sujeto exclusivamente a factores sobrevenidos de carácter estructural, como por ejemplo el fenómeno migratorio, ajenos a cualquier tipo de control de la política pública. De hecho, a lo largo de este informe se demuestra que uno de los factores que explican la localización de la segregación escolar en determinados territorios tiene que ver con las políticas educativas llevadas a cabo para la distribución del alumnado extranjero. Los municipios que han desarrollado políticas decididas de equidad educativa en la gestión del factor migratorio presentan, en general, niveles menores de segregación escolar. Es conocida, por ejemplo, la labor realizada desde hace años en municipios como Vic u Olot: a pesar de aparecer entre los veinte municipios con un mayor impacto del factor migratorio, no destacan por la segregación de los centros escolares (ver la tabla 12).

Y la segunda, relacionada con la anterior, hace referencia a la importancia de comprender qué sucede a escala local para explicar el mismo fenómeno de la segregación. Los próximos epígrafes aportan nuevas pistas sobre los factores que explican la incidencia del fenómeno, más en unos territorios que en otros.

## EL PROBLEMA DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL Y DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

Además de la implantación o no de políticas de planificación educativa, un factor explicativo clave, el más determinante según la investigación sociológica, tiene que ver con la segregación residencial que sufren los municipios. En general, los municipios más segregados desde el punto de vista educativo también son los que tienen una mayor segregación residencial de la población. Las diferencias en la composición social de los barrios provocan que las escuelas ubicadas en zonas con una mayor presencia de población extranjera tiendan a tener una proporción de alumnado extranjero mayor, y que las escuelas del mismo municipio ubicadas en zonas con un impacto sensiblemente inferior del factor migratorio tiendan a tener proporciones menores.

Ahora bien, el problema real, tal y como la investigación sociológica también ha demostrado, es que la segregación escolar acaba siendo superior a la segregación residencial o, dicho de otro modo, que la segregación escolar sólo se explica parcialmente

[24] Ídem.

**Tabla 14. Lista de centros de primaria y secundaria con mayor presencia de alumnado extranjero respecto a la media del municipio (excluida Barcelona ciudad) 2006**

| Primaria | Municipio | % extranjeros municipio | % extranjeros escuela | Diferencia |
|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | Badalona | 10,7 | 78,3 | 67,6 |
| CEIP 2 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 85,1 | 64,7 |
| CEIP 3 | Girona | 11,8 | 69,7 | 57,8 |
| CEIP 4 | Vic | 22,2 | 79,3 | 57,1 |
| CEIP 5 | Vic | 22,2 | 78,6 | 56,4 |
| CEIP 6 | Reus | 14,2 | 69,5 | 55,3 |
| CEIP 7 | Cornellà de Llobregat | 14,1 | 65,5 | 51,3 |
| CEIP 8 | Santa Coloma de Gramenet | 19,3 | 68,7 | 49,4 |
| CEIP 9 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 69,6 | 49,1 |
| CEIP 10 | Valls | 8,8 | 57,8 | 49,0 |
| **Secundaria** | **Municipio** | **% extranjeros municipio** | **% extranjeros escuela** | **Diferencia** |
| IES 1 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 68,3 | 47,1 |
| IES 2 | Salt | 34,1 | 75,3 | 41,2 |
| IES 3 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 59,3 | 38,0 |
| IES 4 | Terrassa | 13,1 | 50,0 | 36,9 |
| IES 5 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 55,6 | 34,3 |
| IES 6 | Lleida | 10,2 | 43,8 | 33,6 |
| IES 7 | Badalona | 12,4 | 44,2 | 31,8 |
| IES 8 | Tarragona | 11,9 | 43,0 | 31,1 |
| IES 9 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 50,3 | 29,1 |
| IES 10 | Sabadell | 8,1 | 34,0 | 25,9 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[25].

*Nota: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares.*

por la segregación residencial. Hay otros factores, como la ausencia de políticas educativas decididas, comentada anteriormente, que provocan esta situación. Por lo tanto, el problema no es que haya centros con una elevada presencia de alumnado extranjero, sino que esta presencia sea claramente superior al porcentaje de niños extranjeros en su territorio de influencia.

La tabla 14, que contiene la lista de los centros catalanes de primaria y de secundaria con mayor presencia de alumnado extranjero respecto a la media del municipio, permite ver parcialmente esta cuestión. Aunque no elimina el efecto de la segregación residencial interna, se constata que hay centros con un porcentaje de alumnado extranjero claramente superior a la media de su municipio.

Precisamente, la situación de estos centros contrasta con la de otros centros que tienen un impacto escaso del factor migratorio. La tabla 15 expone la lista de los centros catalanes con una menor presencia de alumnado extranjero respecto a la media del municipio. Sorprende, principalmente, que L'Hospitalet de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet o Salt, que aparecen como municipios con los centros con mayor presencia de alumnado extranjero (respecto al peso de este grupo social en el municipio), también tengan los centros con menor presencia de este alumnado. Ello es una constatación clara de la segregación interna.

Para neutralizar completamente el efecto de la segregación residencial es interesante comparar esta presencia escolar en relación con su zona educativa de referencia. La tabla 16 realiza esta comparación en cuanto a centros escolares de L'Hospitalet de Llobregat con una mayor o menor presencia de alumnado extranjero. Hay escuelas que tienen un porcentaje de alumnado extranjero más de 30 puntos porcentuales por encima del peso demográfico de este grupo social en la zona educativa de referencia. En cambio, en sentido opuesto, otros centros tienen una presencia 25 puntos porcentuales por debajo. Estos datos son suficientemente indicadores de la importante segregación escolar existente en el municipio de L'Hospitalet de Llobregat.

[25] Ídem.

**Tabla 15. Lista de centros de primaria y secundaria con una menor presencia de extranjeros respecto a la media del municipio (excluida Barcelona ciudad) 2006**

| Primaria | Municipio | % extranjeros municipio | % extranjeros escuela | Diferencia |
|---|---|---|---|---|
| C. Concertado 1 | Salt | 47,1 | 0,4 | –46,7 |
| C. Concertado 2 | Salt | 47,1 | 0,8 | –46,3 |
| C. Concertado 3 | Salt | 47,1 | 16,1 | –31,1 |
| C. Concertado 4 | Banyoles | 25,5 | 0,5 | –25,1 |
| C. Concertado 5 | Lloret de Mar | 25,2 | 2,3 | –22,9 |
| C. Concertado 6 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,0 | –20,5 |
| C. Concertado 7 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,2 | –20,2 |
| C. Concertado 8 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,5 | –20,0 |
| C. Concertado 9 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,5 | –20,0 |
| C. Concertado 10 | Hospitalet de Llobregat, l' | 20,5 | 0,5 | –20,0 |
| **Secundaria** | **Municipio** | **% extranjeros municipio** | **% extranjeros escuela** | **Diferencia** |
| C. Concertado 11 | Salt | 34,1 | 7,9 | –26,3 |
| C. Concertado 12 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 0,0 | –21,2 |
| C. Concertado 13 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 0,0 | –21,2 |
| C. Concertado 14 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 0,2 | –21,0 |
| C. Concertado 15 | Santa Coloma de Gramenet | 20,8 | 0,0 | –20,8 |
| C. Concertado 16 | Lloret de Mar | 24,6 | 4,9 | –19,7 |
| C. Concertado 17 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 1,8 | –19,5 |
| C. Concertado 18 | Santa Coloma de Gramenet | 20,8 | 1,8 | –19,0 |
| C. Concertado 19 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 2,5 | –18,7 |
| C. Concertado 20 | Hospitalet de Llobregat, l' | 21,2 | 2,5 | –18,7 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007).*[26]

*Nota: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares.*

## LA RELACIÓN DE LA TITULARIDAD DE CENTRO CON EL FENÓMENO DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

Estas últimas tablas también ponen de manifiesto la importante diferencia existente entre sectores de titularidad en lo que concierne a la escolarización del alumnado extranjero. La mayoría de escuelas con una presencia más importante de población extranjera son de titularidad pública, mientras que las que tienen una menor presencia son mayoritariamente de titularidad privada.

En esta línea, la tabla 17 expone, mediante un índice de equidad (ver la nota metodológica a pie de página), el desequilibrio existente entre el sector público y el privado en la escolarización del alumnado extranjero en primaria por municipios mayores de 50.000 habitantes y capitales de comarca. Según este índice, los municipios con una distribución menos equitativa entre sectores son Sant Feliu de Llobregat, Banyoles, Viladecans, Castelldefels, El Prat de Llobregat y Salt, con desequilibrios superiores a los 15 puntos. Cabe decir que en el extremo de mayor equidad hay municipios con una elevada presencia de alumnado extranjero, como por ejemplo Figueres, Olot, Vic o La Bisbal d'Empordà. El esfuerzo en políticas de redistribución del alumnado recién llegado en estos últimos casos difiere bastante de los anteriores.

[26] Ídem.

## Tabla 16. Lista de centros de primaria con mayor y menor presencia de extranjeros en L'Hospitalet de Llobregat (2006)

| Centros con mayor presencia de alumnado extranjero | Titularidad | % extranjeros zona | % extranjeros escuela | Diferencia |
|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | Público | 32,2 | 85,1 | 52,9 |
| CEIP 2 | Público | 26,6 | 69,6 | 43,0 |
| CEIP 3 | Público | 31,3 | 65,3 | 34,0 |
| CEIP 4 | Público | 32,2 | 63,8 | 31,6 |
| CEIP 5 | Público | 31,3 | 61,9 | 30,6 |
| CEIP 6 | Público | 32,2 | 60,2 | 28,0 |
| CEIP 7 | Público | 31,3 | 56,9 | 25,6 |
| CEIP 8 | Público | 26,6 | 54,2 | 27,6 |
| CEIP 9 | Público | 26,6 | 48,1 | 21,5 |
| CEIP 10 | Público | 31,3 | 46,2 | 14,9 |
| CEIP 11 | Público | 10,8 | 39,0 | 28,2 |
| C. Concertado 1 | Concertado | 32,2 | 32,1 | -0,1 |
| CEIP 12 | Público | 31,3 | 31,7 | 0,4 |
| CEIP 13 | Público | 11,6 | 31,4 | 19,8 |
| CEIP 14 | Público | 14,9 | 28,9 | 14,0 |
| **Centros con menor presencia de alumnado extranjero** | **Titularidad** | **% extranjeros zona** | **% extranjeros escuela** | **Diferencia** |
| CEIP 15 | Público | 11,6 | 5,4 | –6,2 |
| C. Concertado 2 | Concertado | 11,6 | 5,4 | –6,2 |
| C. Concertado 3 | Concertado | 11,6 | 4,6 | –7,0 |
| C. Concertado 4 | Concertado | 10,8 | 4,2 | –6,6 |
| C. Concertado 5 | Concertado | 14,9 | 4,1 | –10,8 |
| CEIP 16 | Público | 11,6 | 2,9 | –8,7 |
| C. Concertado 6 | Concertado | 26,6 | 2,1 | –24,5 |
| C. Concertado 7 | Concertado | 14,9 | 1,4 | –13,5 |
| C. Concertado 8 | Concertado | 26,6 | 0,9 | –25,7 |
| C. Concertado 9 | Concertado | 11,6 | 0,8 | –10,8 |
| C. Concertado 10 | Concertado | 10,8 | 0,5 | –10,3 |
| C. Concertado 11 | Concertado | 10,8 | 0,4 | –10,4 |
| C. Concertado 12 | Concertado | 10,8 | 0,4 | –10,4 |
| C. Concertado 13 | Concertado | 10,8 | 0,2 | –10,6 |
| C. Concertado 14 | Concertado | 11,6 | 0,0 | –11,6 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación y padrón de habitantes.*

*Nota: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares.*

## Tabla 17. Índice de equidad en la distribución del alumnado extranjero en primaria por sectores de titularidad en municipios mayores de 50.000 habitantes y capitales de comarca (2006)

| Municipio | % alumnado extranjero (primaria) | Índice de equidad (primaria) |
|---|---|---|
| Sant Feliu de Llobregat | 6,5 | 79,9 |
| Banyoles | 25,5 | 42,4 |
| Viladecans | 9,4 | 24,5 |
| Castelldefels | 19,3 | 22,7 |
| Prat de Llobregat, el | 9,5 | 17,1 |
| Salt | 44,8 | 15,1 |
| Sant Boi de Llobregat | 7,4 | 14,4 |
| Móra d'Ebre | 12,7 | 13,8 |
| Sabadell | 9,4 | 12,2 |
| Vendrell, el | 17,3 | 10,2 |
| Santa Coloma de Gramenet | 21,1 | 9,2 |
| Montblanc | 4,1 | 8,8 |
| Cornellà de Llobregat | 16,8 | 6,5 |
| Tortosa | 18,7 | 6,5 |
| Barcelona | 11,7 | 6,1 |
| Reus | 15,6 | 5,4 |
| Lleida | 10,9 | 5,3 |
| Vilafranca del Penedès | 12,6 | 5,3 |
| Valls | 10,1 | 5,2 |
| Amposta | 16,5 | 5,0 |
| Sant Cugat del Vallès | 6,6 | 4,8 |
| Puigcerdà | 20,2 | 4,8 |
| Santa Coloma de Farners | 16,6 | 4,7 |
| Hospitalet de Llobregat, l' | 23,1 | 4,6 |
| Terrassa | 13,3 | 4,6 |
| Vilanova i la Geltrú | 8,8 | 4,4 |
| Granollers | 14,0 | 4,3 |
| Mollet del Vallès | 10,2 | 4,3 |
| Badalona | 11,8 | 4,1 |
| Tarragona | 11,6 | 3,9 |
| Rubí | 15,5 | 3,8 |
| Solsona | 15,2 | 3,6 |
| Mollerussa | 18,6 | 3,6 |
| Manresa | 16,8 | 3,3 |
| Mataró | 16,0 | 3,1 |
| Ripoll | 9,6 | 2,8 |
| Girona | 11,9 | 2,8 |
| Igualada | 9,5 | 2,5 |
| Figueres | 21,9 | 2,3 |
| Olot | 25,0 | 2,2 |
| Balaguer | 17,4 | 1,6 |
| Vic | 21,6 | 1,5 |
| Borges Blanques, les | 9,7 | 1,2 |
| Bisbal d'Empordà, la | 23,1 | 1,2 |
| Berga | 18,0 | 1,2 |
| Seu d'Urgell, la | 20,2 | 0,9 |
| Tremp | 15,9 | 0,8 |
| Tàrrega | 17,0 | 0,8 |

*Fuente: elaboración a partir de datos del informe* Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006, *publicado por la Fundació Jaume Bofill (Ferrer y Albaigés, 2008)*[27].

*Nota: el índice de equidad corresponde a: porcentaje de alumnado extranjero (sector público) / porcentaje de alumnado extranjero (sector privado). Una distribución equitativa de alumnado extranjero por sectores de titularidad comporta un índice de equidad igual a 1. El índice superior a 1, como en el caso de Cataluña, indica un desequilibrio de la escolarización del alumnado extranjero en beneficio del sector público. Cuanto más se aleja el valor del índice del 1, menos equitativa es la distribución del alumnado.*

[27] Ídem.

La tabla 18, mediante el índice de Hutchens, lista los veinte municipios catalanes con mayor segregación en el conjunto de la red escolar, y se constata que Sant Feliu de Llobregat o Salt explican la elevada segregación fundamentalmente por las diferencias existentes entre sectores de titularidad (en un 65,6% en el primer caso, y en un 80,0% en el segundo).

La tabla 18, además, también demuestra dos cuestiones más, fundamentales para comprender correctamente el fenómeno de la segregación escolar en nuestro país.

La primera es que en muchos municipios las desigualdades *entre* sectores son menores que las desigualdades *dentro* de los sectores. O sea, hay más heterogeneidad interescolar dentro de cada sector que entre sectores. Si bien hay municipios como Sant Feliu de Llobregat o Salt que, como veíamos, tienen diferencias importantes entre sectores, también hay municipios como Lleida, Valls, Badalona, Vilanova i la Geltrú o Tarragona que explican su elevada segregación por las diferencias existentes principalmente dentro de los sectores. En estos casos, menos del 30% de la segregación que presentan responde a las desigualdades entre sectores.

Ello demuestra que, pese a las diferencias estructurales entre sectores, hay municipios con redes escolares con escuelas concertadas perfectamente equiparables en su composición social a muchas escuelas públicas que están plenamente implicadas en la escolarización del alumnado extranjero.

Precisamente, la segunda de las consideraciones hace referencia a las desigualdades internas dentro de los sectores. En general, dentro de los sectores hay más desigualdades en el privado que en el público: las escuelas públicas acostumbran a tener más homogeneidad interescolar en lo que concierne a la escolarización del alumnado extranjero que las escuelas concertadas, que presentan situaciones más heterogéneas. Eso sucede en municipios como por ejemplo Sant Feliu de Llobregat, Salt, Esplugues de Llobregat o Sant Boi de Llobregat, por ejemplo. En estos casos, la escolarización del alumnado extranjero es asumida por la mayoría de escuelas públicas presentes y sólo por algunas escuelas concertadas.

En otros municipios, sin embargo, las desigualdades más importantes se localizan en el sector público. Valls, Lleida o Vilanova i la Geltrú serían exponentes de ellas. Es importante, pues, destacar también que no todas las escuelas públicas están igualmente implicadas en la escolarización del alumnado extranjero; también hay territorios con una heterogeneidad interescolar importante dentro del sector público. Como veremos más adelante, o ya hemos podido comprobar anteriormente en el caso de Hospitalet, estas diferencias entre escuelas públicas no se explican por una cuestión de segregación urbana exclusivamente.

Finalmente, los gráficos 3 y 4 nos muestran la relación bivariante entre el peso de la escuela concertada en cada municipio en enseñanza primaria y secundaria, respectivamente, y el índice de segregación escolar. Los gráficos permiten constatar, en primer lugar, que la relación entre sectores de titularidad y segregación es bastante parecida en primaria y secundaria. En efecto, la ubicación de los municipios en los diferentes cuadrantes es muy parecida en ambos gráficos.

En segundo lugar, permite visualizar que, en líneas generales, segregación y porcentaje de matrícula en el sector concertado mantienen una relación positiva, sin que ésta sea una pauta determinante (hay más municipios en el segundo y tercer cuadrantes, o sea, municipios en los que se combina una elevada presencia de concertada con una elevada segregación y municipios con baja presencia de concertada y baja segregación). Sobre este aspecto, es preciso señalar que la relación de causalidad posiblemente se produzca en ambos sentidos: o sea, la presencia de escuela concertada genera espacios de diferenciación social que acentúan la segregación y los propios procesos de segregación estimulan la demanda de enseñanza concertada como estrategia de huida.

**Vic y Olot son dos ejemplos de buenas prácticas educativas en la lucha contra la segregación escolar**

Y en tercer lugar, y el más importante, los gráficos permiten observar que hay municipios con presencia elevada de alumnado escolarizado en el sector concertado, pero que mantienen niveles bajos de segregación escolar. Son casos en los que se pueden reconocer políticas educativas locales activas en la lucha contra la segregación y en que los efectos son visiblemente positivos. Vic y Olot son dos ejemplos conocidos de estas buenas prácticas. En ambos municipios el ayuntamiento fue especialmente activo en buscar vías de implicación de los centros concertados en el proceso de escolarización del alumnado de origen inmigrado. Por el contrario, en muchos municipios de la primera y la segunda corona

## Tabla 18. Lista de los veinte municipios catalanes con mayor segregación escolar (Hutchens) en primaria y en secundaria (excluida la ciudad de Barcelona) 2006

| Primaria | Total (Hutchens) | Público | Privado | Dentro de sectores | Entre sectores | % alumnado centros concertados | % alumnado extranjero |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sant Feliu de Llobregat | 0,32 | 0,12 | 0,33 | 0,12 | 0,21 | 49,1 | 5,9 |
| Lleida | 0,30 | 0,24 | 0,21 | 0,21 | 0,09 | 46,6 | 10,7 |
| Cerdanyola del Vallès | 0,29 | 0,15 | 0,47 | 0,14 | 0,15 | 32,2 | 5,1 |
| Sant Vicenç dels Horts | 0,29 | 0,15 | ... | 0,13 | 0,16 | 27,6 | 4,6 |
| Esplugues de Llobregat | 0,29 | 0,08 | 0,63 | 0,13 | 0,16 | 40,5 | 11,5 |
| Valls | 0,28 | 0,29 | 0,03 | 0,19 | 0,09 | 48,1 | 8,8 |
| Sabadell | 0,26 | 0,12 | 0,32 | 0,14 | 0,12 | 41,1 | 8,3 |
| Salt | 0,25 | 0,03 | 0,26 | 0,05 | 0,20 | 30,4 | 47,1 |
| Cornellà de Llobregat | 0,24 | 0,18 | 0,22 | 0,18 | 0,06 | 23,3 | 14,1 |
| Badalona | 0,23 | 0,15 | 0,21 | 0,16 | 0,07 | 51,0 | 10,7 |
| Gavà | 0,22 | 0,04 | 0,18 | 0,07 | 0,16 | 57,5 | 6,1 |
| Hospitalet de Llobregat, l' | 0,22 | 0,12 | 0,19 | 0,13 | 0,09 | 47,3 | 20,5 |
| Sant Boi de Llobregat | 0,22 | 0,09 | 0,20 | 0,09 | 0,12 | 41,2 | 6,3 |
| Vilanova i la Geltrú | 0,21 | 0,21 | 0,04 | 0,16 | 0,05 | 38,2 | 7,8 |
| Tarragona | 0,21 | 0,14 | 0,21 | 0,15 | 0,05 | 44,4 | 10,0 |
| Reus | 0,20 | 0,13 | 0,11 | 0,11 | 0,09 | 44,7 | 14,2 |
| Viladecans | 0,20 | 0,08 | 0,17 | 0,08 | 0,12 | 34,0 | 7,6 |
| Granollers | 0,20 | 0,16 | 0,08 | 0,12 | 0,07 | 46,8 | 13,6 |
| Sant Joan Despí | 0,18 | 0,13 | 0,00 | 0,11 | 0,07 | 27,2 | 8,3 |
| Molins de Rei | 0,18 | 0,11 | 0,08 | 0,10 | 0,08 | 32,2 | 3,8 |

| Secundaria | Total (Hutchens) | Público | Privado | Dentro de sectores | Entre sectores | % alumnado centros concertados | % alumnado extranjero |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Esplugues de Llobregat | 0,28 | 0,04 | 0,53 | 0,13 | 0,16 | 48,4 | 11,9 |
| Sant Feliu de Llobregat | 0,21 | 0,03 | 0,18 | 0,07 | 0,14 | 62,1 | 7,2 |
| Molins de Rei | 0,20 | 0,00 | ... | 0,00 | 0,20 | 34,3 | 5,3 |
| Gavà | 0,19 | 0,04 | 0,09 | 0,05 | 0,14 | 62,1 | 6,3 |
| Sabadell | 0,19 | 0,05 | 0,24 | 0,09 | 0,10 | 46,7 | 8,1 |
| Hospitalet de Llobregat, l' | 0,17 | 0,06 | 0,12 | 0,07 | 0,11 | 48,8 | 21,2 |
| Badalona | 0,17 | 0,07 | 0,20 | 0,11 | 0,06 | 52,7 | 12,4 |
| Cerdanyola del Vallès | 0,17 | 0,04 | 0,24 | 0,06 | 0,11 | 35,9 | 7,0 |
| Sant Sadurní d'Anoia | 0,15 | 0,00 | 0,38 | 0,11 | 0,04 | 43,1 | 7,2 |
| Castelldefels | 0,15 | 0,01 | 0,15 | 0,03 | 0,13 | 34,3 | 15,3 |
| Sant Cugat del Vallès | 0,15 | 0,02 | 0,18 | 0,08 | 0,07 | 56,5 | 6,8 |
| Viladecans | 0,15 | 0,00 | 0,27 | 0,04 | 0,11 | 36,4 | 8,1 |
| Lleida | 0,15 | 0,06 | 0,14 | 0,08 | 0,07 | 42,0 | 10,2 |
| Tarragona | 0,14 | 0,04 | 0,17 | 0,08 | 0,06 | 46,6 | 11,9 |
| Mollet del Vallès | 0,13 | 0,00 | 0,18 | 0,04 | 0,09 | 40,5 | 10,3 |
| Reus | 0,12 | 0,04 | 0,07 | 0,05 | 0,07 | 43,7 | 13,1 |
| Sant Adrià del Besòs | 0,11 | 0,17 | 0,01 | 0,09 | 0,02 | 61,0 | 4,7 |
| Sant Boi de Llobregat | 0,10 | 0,01 | 0,07 | 0,02 | 0,08 | 41,6 | 8,0 |
| Granollers | 0,10 | 0,06 | 0,07 | 0,06 | 0,03 | 50,8 | 8,8 |
| Mataró | 0,09 | 0,02 | 0,10 | 0,06 | 0,04 | 56,7 | 12,1 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[28].

metropolitana de Barcelona encontramos una elevada segregación escolar con presencia desigual de alumnado matriculado en el sector concertado. Son municipios donde hay un amplio margen de mejora para conseguir una distribución más equitativa del alumnado inmigrado.

[28] Ídem.

## Gráfico 3. Segregación según el porcentaje de concertada en primaria. 2006 (n=50)

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[29]

## Gráfico 4. Segregación según el porcentaje de concertada en secundaria. 2006 (n=50)

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[30]

[29] Ídem.

[30] Ídem.

## 3.5. EL FENÓMENO DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN LA CIUDAD DE BARCELONA

Finalmente, en este último apartado, analizaremos brevemente el fenómeno de la segregación escolar en la ciudad de Barcelona. Por su dimensión y segregación espacial pronunciada y por la administración específica de los procesos de escolarización a través del Consorcio de Educación, entre el Departamento de Educación y el Ayuntamiento de Barcelona, son procesos que merecen una atención específica.

La tabla 19 muestra, en primer lugar, que la evolución de los procesos de segregación y concentración escolares en la ciudad entre 2001 y 2006 ha seguido unas pautas parecidas a las del resto de municipios catalanes. Asimismo, la segregación escolar es superior dentro de los distritos que entre los distritos, y superior dentro de las redes de titularidad que entre éstas.

El análisis por distritos de la ciudad, sin embargo, permite evidenciar que existen diferencias importantes entre territorios, tanto en cuanto a procesos de segregación como de concentración escolar (ver la tabla 20).

### Tabla 19. Segregación y concentración en primaria y secundaria en Barcelona (2001-2006)

| Primaria | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| % alumnado extrangero | 2,97 | 4,93 | 7,11 | 9,24 | 10,18 | 10,59 |
| Hutchens | 0,41 | 0,38 | 0,33 | 0,31 | 0,3 | 0,3 |
| Aislamiento (corr.) | 0,15 | 0,21 | 0,21 | 0,22 | 0,22 | 0,23 |
| (H) Entre distritos | 0,07 | 0,08 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| (H) Dentro distritos | 0,34 | 0,3 | 0,27 | 0,24 | 0,24 | 0,23 |
| (H) Entre redes | 0,08 | 0,11 | 0,1 | 0,12 | 0,11 | 0,11 |
| (H) Dentro redes | 0,32 | 0,28 | 0,23 | 0,19 | 0,18 | 0,18 |
| **Secundaria** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
| % alumnat estranger | 3,73 | 5,34 | 7,46 | 9,6 | 10,48 | 12,25 |
| Hutchens | 0,34 | 0,3 | 0,27 | 0,27 | 0,25 | 0,26 |
| Aislamiento (corr.) | 0,15 | 0,15 | 0,17 | 0,2 | 0,19 | 0,21 |
| (H) Entre distritos | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,06 | 0,06 |
| (H) Dentro distritos | 0,25 | 0,22 | 0,2 | 0,2 | 0,19 | 0,2 |
| (H) Entre redes | 0,1 | 0,1 | 0,11 | 0,11 | 0,1 | 0,11 |
| (H) Dentro redes | 0,23 | 0,19 | 0,16 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[31].

### Tabla 20. Segregación y concentración en primaria y secundaria según distritos de Barcelona (2006)

| | Primaria | | | | Secundaria | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Distrito | % alumnado extranjero | % concertada | Hutchens | Aislamiento (corr.) | % alumnado extranjero | % concertada | Hutchens | Aislamiento (corr.) |
| Ciutat Vella | 36,20 | 42,87 | 0,23 | 0,21 | 39,11 | 53,32 | 0,24 | 0,22 |
| Eixample | 9,28 | 71,25 | 0,21 | 0,14 | 11,03 | 77,99 | 0,23 | 0,16 |
| Sants-Montjuïc | 17,62 | 44,73 | 0,26 | 0,24 | 20,60 | 45,54 | 0,20 | 0,18 |
| Les Corts | 4,62 | 66,30 | 0,32 | 0,17 | 4,37 | 78,50 | 0,28 | 0,10 |
| Sarrià-Sant Gervasi | 2,46 | 86,88 | 0,33 | 0,10 | 4,00 | 83,87 | 0,30 | 0,17 |
| Gràcia | 8,16 | 52,99 | 0,27 | 0,18 | 6,38 | 69,16 | 0,19 | 0,08 |
| Horta-Guinardó | 9,84 | 56,30 | 0,23 | 0,18 | 11,61 | 59,10 | 0,15 | 0,12 |
| Nou Barris | 16,08 | 45,80 | 0,20 | 0,15 | 18,53 | 45,79 | 0,17 | 0,14 |
| Sant Andreu | 9,93 | 50,60 | 0,25 | 0,21 | 9,78 | 63,36 | 0,16 | 0,11 |
| Sant Martí | 10,84 | 40,76 | 0,25 | 0,15 | 14,37 | 43,68 | 0,20 | 0,14 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[32].

[31] Ídem.

[32] Ídem.

Por una parte, se observan diferencias en cuanto a la presencia desigual de alumnado extranjero en la ciudad. Detrás de la elevada presencia de alumnado extranjero en Ciutat Vella se sitúan los distritos de Sants-Montjuic y Nou Barris. En el otro extremo, los distritos de Les Corts o Sarrià-Sant Gervasi tienen una presencia escasa de alumnado extranjero. Además, las diferencias de escolarización en el sector concertado también son muy pronunciadas entre distritos, si bien en todos ellos se supera el 40% de escolarización en esta red. Sarrià-Sant Gervasi, el Eixample y Les Corts son los distritos con más escolarización en la red concertada.

Por otra parte, y en este contexto, llama la atención que sean precisamente los distritos con un nivel menor de alumnado extranjero los que presentan los mayores índices de segregación, tanto en primaria como en secundaria. Así pues, lo que observamos desde un punto de vista evolutivo (años con baja presencia de alumnado extranjero presentan niveles de segregación mayores que años con una proporción más elevada de dicho tipo de alumnado) es, pues, también observable desde un punto de vista territorial.

En cuanto a la concentración escolar, en cambio, ésta es mayor en Ciutat Vella o Sants-Montjuïc, territorios con mayor presencia de población inmigrada y donde se hace más evidente la presencia de escuelas gueto.

A pesar de que las diferencias dentro de cada sector sean superiores, la elevada segregación escolar también se constata en la tabla 21, en que se observa la distribución especialmente desigual de la escolarización de alumnado extranjero entre las redes en los diferentes distritos de Barcelona. Los porcentajes, calculados sobre el total de alumnado escolarizado en cada distrito para cada una de las redes evidencian la extrema desigualdad en la presencia de este alumnado en cada red de escolarización. Como puede observarse, las diferencias son muy acusadas en todos los distritos de la ciudad, con presencias de alumnado extranjero en la red pública que llegan a superar en 13 veces las de la red concertada (caso del distrito de Les Corts).

Los datos revisados hacen menos sorprendentes las listas de centros de primaria y de secundaria de la ciudad con mayor presencia de alumnado extranjero (ver la tabla 22). Los centros con la mayor escolarización de alumnado extranjero se sitúan en los distritos de Ciutat Vella, con porcentajes elevados tanto en centros de primaria como de secundaria, y en Sants-Montjuïc (en enseñanza primaria). Las dificultades para llevar a cabo la labor educativa en centros con una presencia de alumnado extranjero que supera el 75% del alumnado total son fácilmente imaginables. Lo mismo puede decirse de los tres IES de Ciutat Vella que encabezan la lista de los centros de secundaria. Son dificultades que a menudo son afrontadas con profesionalidad por equipos de profesorado con elevada implicación pedagógica, pero que pesan inevitablemente sobre las oportunidades educativas de los niños y jóvenes escolarizados en estos centros.

### Tabla 21. Porcentaje de alumnado extranjero en primaria y secundaria según red y distrito de Barcelona (2006)

| | Primaria | | Secundaria | |
|---|---|---|---|---|
| **Distrito** | **Pública** | **Concertada** | **Pública** | **Concertada** |
| Ciutat Vella | 54,29 | 12,08 | 65,87 | 15,69 |
| Eixample | 17,43 | 5,99 | 25,33 | 7,00 |
| Sants-Montjuïc | 27,78 | 5,08 | 33,44 | 5,26 |
| Les Corts | 11,91 | 0,91 | 12,21 | 2,22 |
| Sarrià-Sant Gervasi | 9,20 | 1,45 | 15,57 | 1,77 |
| Gràcia | 15,31 | 1,82 | 14,88 | 2,59 |
| Horta-Guinardó | 18,14 | 3,39 | 20,92 | 5,16 |
| Nou Barris | 25,11 | 5,39 | 27,12 | 8,37 |
| Sant Andreu | 17,92 | 2,13 | 21,18 | 3,19 |
| Sant Martí | 16,97 | 1,93 | 22,93 | 3,34 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[33].

[33] Ídem.

## Tabla 22. Lista de centros de primaria y secundaria en Barcelona con mayor presencia de alumnado extranjero (2006)

| Escuela | Distrito | % | Escuela | Distrito | % |
|---|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | Ciutat Vella | 80,1 | IES 1 | Ciutat Vella | 84,5 |
| CEIP 2 | Sant Andreu | 79,7 | IES 2 | Ciutat Vella | 74,6 |
| CEIP 3 | Sants-Montjuïc | 76,5 | IES 3 | Ciutat Vella | 74,3 |
| CEIP 4 | Ciutat Vella | 73,0 | IES 4 | Sants-Montjuïc | 66,1 |
| CEIP 5 | Sants-Montjuïc | 71,4 | IES 5 | Nou Barris | 62,8 |
| CEIP 6 | Ciutat Vella | 69,3 | IES 6 | Sarrià-Sant Gervasi | 56,2 |
| CEIP 7 | Horta-Guinardó | 68,0 | C. Concertado 1 | Ciutat Vella | 54,9 |
| CEIP 8 | Sants-Montjuïc | 65,6 | IES 7 | Nou Barris | 54,0 |
| CEIP 9 | Sant Martí | 61,6 | IES 8 | Sant Martí | 51,0 |
| CEIP 10 | Nou Barris | 59,0 | C. Concertado 2 | Eixample | 49,6 |

*Fuente: elaboración a partir de datos de la estadística de matriculación del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[34].

*Nota: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares.*

[34] Ídem.

# 4. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS PARA COMBATIR LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

## 4.1. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA PARA COMBATIR LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

En el marco normativo vigente en Cataluña, el fenómeno de la segregación escolar es abordado de manera específica por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) y el Decreto 75/2007, que regula la admisión a los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Desde la perspectiva de los principios orientadores que inspiran esta legislación, cabe decir que el marco normativo vigente ofrece unas bases adecuadas para combatir la segregación escolar. De acuerdo con este marco normativo, se prevé que la equidad y la cohesión social son principios básicos que deben orientar las políticas y las actuaciones de los poderes públicos en materia educativa. Otra cosa es que la traducción de estos principios en medidas normativas específicas ofrezca soluciones suficientemente efectivas.

En este sentido, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece que el sistema educativo se inspira, entre otros, en el principio de equidad, en el sentido de que debe garantizar la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación, y debe actuar como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales.

De acuerdo con ello, la LOE dedica el título II a la equidad en la educación y, dentro de este apartado, regula la atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo e incluye el alumnado que requiere una atención educativa diferente a la ordinaria porque se ha incorporado tarde al sistema educativo o por condiciones personales o de historia escolar.

La LOE establece la obligación de la Administración educativa de prestar apoyo específico a estos alumnos mediante la dotación de recursos y de prever programas específicos para facilitar su integración.

El título referente a la equidad en la educación prevé también la admisión del alumnado. Precisamente, es significativa la ubicación de los procesos de admisión en los centros en este apartado por su importancia como instrumento para hacer efectiva la equidad.

Así, destaca la obligación de que la Administración educativa, al regular los procesos de admisión, tenga en cuenta, junto con el principio de igualdad y la elección de centro, una "adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo". Esta disposición tiene la consideración de ley orgánica y debe tenerse en cuenta necesariamente, en el caso de Cataluña, en el momento de regular la admisión del alumnado.

Más adelante, la LOE dedica un artículo específico al equilibrio en la admisión de alumnos, que se relaciona con la garantía de la calidad educativa para todo el mundo, la cohesión social y la igualdad de oportunidades. Este artículo no tiene la consideración de normativa básica ni de ley orgánica y, por lo tanto, no es de aplicación directa en Cataluña. Entre las medidas propuestas, destaca la posibilidad de prever la proporción de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo que deben ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y concertados. Esta medida, sin embargo, no ha sido incorporada por ninguno de los decretos que han regulado la admisión de alumnado en los centros en Cataluña, y como no es de aplicación directa, no se aplica.

Al regularse la programación de centros, la LOE también se refiere a la escolarización equilibrada del alumnado con necesidad de apoyo educativo, y establece que éste es uno de los factores que tiene que tener en cuenta la Administración educativa a la hora de programar la oferta de enseñanzas gratuitas como una garantía de la calidad de la educación. Este artículo tiene la consideración de ley orgánica y, por lo tanto, es también de aplicación en Cataluña.

Como puede verse, pues, desde el punto de vista de la regulación de la admisión de alumnado y la programación de la oferta educativa, debe reconocerse que la LOE ofrece amplias posibilidades para definir políticas que combatan la segregación escolar.

En el ámbito normativo propio de Cataluña, el fenómeno de la segregación escolar se trata en la normativa que regula el acceso a los centros docentes, actualmente el Decreto 75/2007, de 30 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, y en las resoluciones que anualmente publica el Departamento de Educación para regular el funcionamiento y la organización de los centros docentes.

**El marco normativo vigente ofrece bases adecuadas para combatir la segregación escolar**

El Decreto 75/2007, publicado a finales de marzo de 2007, justo antes del inicio del proceso de preinscripción y matrícula para el curso 2007-2008, adapta su contenido a las disposiciones de la LOE y del nuevo Estatuto. En cuanto a los principios generales, este decreto también resulta propicio para combatir la segregación escolar por el énfasis puesto en la equidad.

Pese a este énfasis en los principios generales, también debe reconocerse que el decreto mencionado resulta poco ambicioso en cuanto a las medidas normativas específicas propuestas. Es cierto que hay algunos cambios normativos destacables respecto a los decretos de admisión anteriores, como la consideración de zonas iguales para centros públicos y concertados, pero éstos son cambios ya recogidos y propuestos por la LOE. Destaca, precisamente, que el Decreto de admisión vigente no incorpore cambios significativos en cuanto a la lucha contra la segregación escolar respecto a lo que ya establecía el contenido del anterior Decreto 252/2004 y a las modificaciones, de aplicación directa, que establece la Ley Orgánica de Educación 2/2006. Como ya hemos comentado, una medida interesante como la previsión de proporciones de alumnos con necesidades educativas específicas por centro, por ejemplo, de aplicación no directa en Cataluña según la LOE, no se incorpora en el Decreto vigente.

En este sentido, y respecto a las normativas aprobadas en años precedentes (Decreto 252/2004 y LOE), la aplicación del Decreto 75/2007 no ha representado un avance muy significativo en lo que concierne específicamente a la lucha contra la segregación escolar: no establece nuevas medidas que vayan más allá de la promoción de la distribución equitativa del alumnado y no agota todas las posibilidades que ofrece el marco legal vigente a la hora de buscar fórmulas normativas para garantizar la consecución de la equidad real.

Como medidas específicas para favorecer la integración y la distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas conviene destacar fundamentalmente cuatro.

La primera hace referencia a la reserva de dos plazas escolares por grupo, medida ya establecida en las sucesivas normativas desde el final de la década de los noventa. Esta reserva se mantiene hasta el final del periodo de preinscripción, y el número de dos plazas reservadas por grupo puede ser modificado en un área de escolarización cuando no sea suficiente para dar una respuesta educativa adecuada a las necesidades del alumnado con necesidades educativas específicas.

Una segunda medida específica es el incremento del número de alumnos por grupo hasta un 10% para atender las necesidades inmediatas de escolarización de alumnado de nueva incorporación al sistema educativo. En positivo, cabe decir que esta medida, con el nuevo decreto, es aún más restringida para la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas. Asimismo, y también para atender las necesidades de escolarización que puedan presentarse en el inicio o a lo largo del curso, se prevé que de forma excepcional el Departamento de Educación pueda reducir el número de plazas escolares por grupo hasta un máximo de un 10%.

**El Decreto 75/2007 no agota todas las posibilidades legales para garantizar la equidad**

Un tercer instrumento que puede incidir en la prevención de la segregación escolar es la delimitación de las áreas territoriales de los centros. Sobre esta cuestión, hay que mencionar el cambio significativo previsto por la LOE de considerar la misma zonificación para centros públicos y concertados. Con todo, la regulación que contiene el Decreto no fija ningún criterio en la delimitación de las áreas con el objetivo de combatir la segregación y deja un amplio margen al Departamento de Educación, que las delimita a propuesta de los ayuntamientos, habiendo escuchado a los centros y los órganos de participación institucional afectados.

Y finalmente, en cuarto lugar, el Decreto 75/2007 atribuye también funciones específicas a las oficinas municipales de escolarización (OME) y a las comisiones de escolarización. Uno de sus objetivos es procurar una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas que permita su integración, facilite la cohesión social y favorezca una calidad educativa adecuada para toda la población escolar.

Sobre la regulación de las oficinas municipales de escolarización, precisamente, cabe decir que el Decreto de admisión vigente ha eliminado la referencia a la baremación de las solicitudes por parte de estas oficinas que preveía el anterior Decreto 252/2004, de 1 de abril, para las solicitudes que fuesen presentadas, así como la asignación de plaza escolar a las solicitudes presentadas fuera de plazo, que también se atribuía a las OME. La aplicación de los artículos del Decreto 252/2004, que contenía estas disposiciones, fue suspendida por una resolución judicial del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña recaída dentro de un procedimiento judicial instado contra este decreto, que a estas alturas no ha sido resuelto. Esta limitación de las funciones asignadas a las OME también limita sus posibilidades de hacer efectiva la distribución equitativa del alumnado.

En definitiva, mediante este análisis sintético de la normativa, se pretende evidenciar que la necesidad de promover la distribución equitativa del alumnado con necesidades educativas específicas entre centros está claramente presente, pero que este objetivo se desarrolla mediante una batería relativamente limitada de instrumentos normativos. La reserva de plazas, la ampliación y reducción de ratios, y las comisiones y oficinas de escolarización, previstas por el Decreto 75/2007, de admisión de alumnado, son los principales.

Estas consideraciones son especialmente pertinentes si tenemos en cuenta que, en la práctica, y como destacamos en apartados precedentes y sucesivos, estas medidas se han mostrado positivas para la promoción de la equidad, pero no han sido suficientes para erradicar el fenómeno. La consideración especial que tiene la distribución equitativa del alumnado en la normativa y el hecho de que las medidas normativas vigentes actualmente no hayan sido suficientemente efectivas para garantizar la equidad real son algunos de los factores que evidencian la conveniencia de avanzar más en este terreno. La futura ley de educación de Cataluña, actualmente en preparación, y la normativa que la desarrolle, representan una buena oportunidad para concretar medidas que permitan hacer efectivo el objetivo de la equidad.

Finalmente, cabe hacer referencia al Pacto Nacional para la Educación, firmado en 2006, que contó con el consenso de gran parte de los agentes educativos de nuestro país. Aunque no forme parte del marco normativo que regula el sistema educativo, representa una referencia muy significativa para la formulación de políticas educativas por parte de la Administración, y también debería ser una referencia muy clara para la nueva ley de educación de Cataluña, prevista para el año 2008.

**La reserva de plazas, la ampliación y reducción de ratios, y las comisiones de escolarización son algunos de los instrumentos normativos concretos para combatir la segregación escolar**

Específicamente, el Pacto Nacional para la Educación establece como prioridades superar el desequilibrio en la presencia de alumnos inmigrantes en la escuela. En este sentido, el Pacto parte de la consideración de la educación como un bien público que hay que asegurar a todo el mundo en condiciones de equidad, igualdad y justicia social, y constata la llegada en un corto periodo de tiempo de alumnado procedente de la inmigración y la existencia de diversos indicadores que muestran "la existencia de diferentes elementos que pueden poner en peligro la cohesión social y provocar una creciente dualización del sistema educativo".

De acuerdo con ello, en el apartado de acuerdos relativos al servicio público educativo, se incluye la gratuidad de todos los centros privados que prestan el servicio público educativo en un máximo de seis cursos y la corresponsabilidad en la escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas.

En cuanto a la gratuidad, se prevé la posibilidad de que durante el periodo transitorio de seis cursos, a partir del curso 2006-2007, el Departamento de Educación formalice contratos-programa con los titulares de los centros privados concertados para concretar los compromisos

recíprocos y para singularizar la dotación de recursos de cada centro de acuerdo con las necesidades del alumnado.

En cuanto a la escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas, se prevé que todos los centros sostenidos con fondos públicos tienen que asumir el grado de corresponsabilidad alícuota en la escolarización.

Cabe señalar que para acogerse a los contratos-programa se establece como preferencia a los centros que escolarizan un mayor número de alumnado con necesidades educativas específicas, los que se sitúan en zonas o entornos socioeconómicamente desfavorecidos, o los que forman parte de un plan de entorno promovido por el Departamento de Educación.

**Los contratos-programa con centros concertados son herramientas para combatir la segregación escolar**

Mediante la formalización del contrato-programa, la Administración asume el compromiso de aportar al centro las cantidades necesarias para ocuparse de la gratuidad de las actividades complementarias de todo el alumnado y de incrementar un 30% el módulo de gasto de funcionamiento correspondiente al concierto, aportar los recursos que tengan relación con el tipo de población escolar que atienden los centros (aulas de acogida, apoyo a la educación especial, etc.).

El centro, a su vez, mediante la formalización del contrato-programa, se compromete a no cobrar ninguna cantidad ni a solicitar ninguna aportación a las familias por los conceptos previstos en el contrato-programa e incrementar el número de alumnos con necesidades educativas específicas para que en cada centro la proporción sea análoga a la de los otros centros de la zona.

Todas estas medidas políticas son absolutamente trascendentes para combatir la segregación escolar. La homologación de las características de los centros, la implicación de toda la red escolar en la escolarización del alumnado recién llegado o la consolidación del servicio público educativo representan líneas estratégicas de actuación clave. Tal y como hemos comentado, debe tenerse en cuenta que el Pacto Nacional para la Educación también orienta a los poderes públicos hacia la promoción de la equidad educativa y otorga un margen amplio a la Administración educativa a la hora de definir políticas para combatir la segregación escolar.

El nuevo Anteproyecto de la Ley de Educación de Cataluña, presentado recientemente, introduce algunas mejoras normativas que pueden ayudar a combatir la segregación escolar. Con todo, se trata de un texto que se puede considerar aún limitado desde el punto de vista de sus posibilidades. Pese a que aún no sea un marco normativo vigente, al final de este informe realizamos una valoración de los aspectos más destacados del Anteproyecto desde el punto de vista de la segregación escolar.

## 4.2. POLÍTICAS EDUCATIVAS DESARROLLADAS POR EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN

En los últimos años, el Departamento de Educación ha puesto en marcha diversas políticas que tienen por objetivo, entre otros, combatir la segregación escolar del sistema educativo de nuestro país. Es incuestionable el esfuerzo realizado en los últimos años por la Administración educativa, por ejemplo, en la promoción de políticas de acogida de la inmigración (principalmente mediante la creación de las aulas de acogida). En fecha 29 de noviembre de 2007, y a raíz de una queja relacionada con esta cuestión (Q 02722/07), el Departamento de Educación remitió al Síndic de Greuges un informe que detalla las políticas principales que la Administración está desarrollando.

Las políticas se concretan en[35]:

### A. MEDIDAS PREVISTAS EN EL DECRETO 75/2007, DE ADMISIÓN DEL ALUMNADO EN LOS CENTROS EN LAS ENSEÑANZAS SUFRAGADAS CON FONDOS PÚBLICOS

Las reservas de plazas, las ampliaciones y reducciones de ratio, la delimitación de las áreas de proximidad, las oficinas municipales de escolarización y las comisiones de escolarización son instrumentos de política educativa que prevé la normativa. En cuanto a estos instrumentos, el apartado anterior ya revisó en profundidad el contenido del Decreto de admisión.

[35] En este apartado, se reproducen literalmente fragmentos del contenido de la adenda que envió el Departamento de Educación al Síndic de Greuges el 29 de noviembre de 2007 (Q 02722/07).

## B. OFICINAS MUNICIPALES DE ESCOLARIZACIÓN

El papel que tienen estas oficinas también ha sido expuesto en el apartado anterior. Simplemente, en este punto, conviene poner de manifiesto que en noviembre de 2007 ya había 61 OME en funcionamiento distribuidas en los diferentes servicios territoriales de Cataluña.

## C. EL PLAN PARA LA LENGUA Y LA COHESIÓN SOCIAL (LIC) MEDIANTE LAS AULAS DE ACOGIDA

El Plan para la lengua y la cohesión social (Plan LIC), impulsado por el Departamento de Educación desde el curso 2004-2005, representa un instrumento fundamental para gestionar la creciente incorporación de alumnado procedente de la inmigración, la aparición de nuevas causas de exclusión social y la insuficiente normalización de la lengua catalana. Los objetivos principales son:

- Fomentar la inclusión social y escolar de todo el alumnado, evitando cualquier tipo de marginación, garantizando la equidad y creando las condiciones que posibiliten la igualdad de oportunidades y de posibilidades mediante el acceso a una educación de calidad.

- Consolidar la lengua catalana como lengua vehicular en los centros educativos y como eje vertebrador de un proyecto plurilingüe, adaptando las metodologías, las estrategias y los recursos didácticos a la creciente diversidad lingüística y cultural del alumnado.

- Desarrollar la conciencia de igualdad en dignidad de todas las personas como condición previa para el conocimiento y el respeto a las diferencias culturales, potenciando la cultura del diálogo y la convivencia en un marco intercultural.

El informe que el Departamento de Educación envió al Síndic de Greuges el 29 de noviembre de 2007 detalla que las actuaciones del Plan LIC son:

- Creación de la figura de los asesores LIC. Los equipos de asesores en lengua, interculturalidad y cohesión social para los centros en el curso 2007/2008 representan un total de 220 profesionales.

- Implantación de aulas de acogida en los centros educativos de primaria y secundaria. Se dirige al alumnado recién llegado a las escuelas de Cataluña en los últimos dos años para dar una atención de calidad a las necesidades primeras de este alumnado en el aspecto emocional, curricular y de aprendizaje de la lengua vehicular de la escuela. Se han creado 1.081 aulas de acogida en centros educativos que escolarizan a alumnado recién llegado mediante la dotación de un tutor o una tutora responsable, una dotación de recursos informáticos en cada aula y una dotación económica en las aulas de acogida de nueva creación para la adquisición de material didáctico.

- Actuaciones en centros:

  – *Estudio asistido*. La actuación de estudio asistido quiere proporcionar al alumnado que vive en un entorno socioculturalmente desfavorecido unas condiciones que le ayuden a seguir el currículum escolar, a adquirir hábitos de organización y de estudio, a planificar el trabajo escolar y a aprovechar todas las oportunidades que tiene a su alrededor en su proceso de desarrollo personal. Se han llevado a cabo 880 talleres de estudio asistido en 472 centros escolares de primaria y secundaria. Estos talleres acogen a 9.680 alumnos de centros escolares situados en zonas desfavorecidas con elevada inmigración.

  – *Ampliación de las dotaciones económicas para becas, ayudas de comedor y transporte*.

  – *Material escolar para todos*. Asignación a los centros de dotaciones económicas para atender los gastos ocasionadas por la adquisición de material didáctico para cederlo al alumnado que lo necesite.

  – *Talleres para las familias*. Dotación económica para la organización de talleres de carácter lúdico en los que se traten puntos de interés común y se favorezca la comunicación e integración de los padres y las madres asistentes en relación con la dinámica escolar y los temas educativos generales. Se dirige a todos los padres y las madres de los centros escolares.

  – *Servicio de traducción e interpretación oral*. Es un servicio dirigido a los centros educativos que escolarizan a alumnado de familias recién llegadas que no dominan las lenguas oficiales en Cataluña. Se trata de garantizar la comunicación con las familias del centro para que conozcan su funcionamiento.

  – *Formación en lengua y cultura de origen*. Cursos de lengua y cultura de origen de los principales lugares de procedencia de las familias del alumnado escolarizado. Se dirige a alumnado de origen inmigrado y autóctono.

## D. FORMACIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LOS CENTROS EDUCATIVOS

El Departamento de Educación ha impulsado actividades de formación para los maestros y profesores para promover una acogida y atención adecuadas del alumnado recién llegado y su relación con el alumnado autóctono.

## E. PLANES EDUCATIVOS DE ENTORNO

A través de los planes educativos de entorno, el Departamento de Educación pretende potenciar iniciativas y proyectos que den una respuesta integrada y comunitaria a las necesidades educativas de los diferentes territorios para incrementar el éxito escolar y reducir las desigualdades educativas. Mediante estos planes, se da apoyo institucional y económico a proyectos de intervención socioeducativa impulsados de manera coordinada por los agentes locales que tengan por objetivo reforzar la equidad educativa y la cohesión social y mejorar la situación de los colectivos socialmente más frágiles y vulnerables. En el marco de este trabajo en red, también se apoya a los centros educativos que sufren los efectos negativos de la segregación escolar.

Durante el curso 2006-2007 se han firmado 95 planes educativos de entorno con 80 municipios y con la participación de 809 centros.

## F. PLAN PARA EL ALUMNADO DE LA COMUNIDAD GITANA

El informe del Departamento de Educación destaca que, entre los objetivos de este plan, está la integración educativa, social y cultural de cualquier tipo de alumno, independientemente de su origen y condición social.

Mediante la participación, colaboración y complicidad de las entidades gitanas, el Plan contempla diferentes actuaciones que tienden, entre otros, a favorecer el conocimiento de la comunidad gitana por parte de la comunidad educativa, a fomentar la integración educativa del alumnado de etnia gitana y de sus familias o a impulsar la formación intercultural de los profesionales de la educación, la investigación y la innovación educativa.

# 5. EVIDENCIAS DE SEGREGACIÓN ESCOLAR: ANÁLISIS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN EL SÍNDIC DE GREUGES

Sólo durante el 2007 el Síndic de Greuges ha recibido 148 quejas relacionadas directa o indirectamente con el fenómeno de la segregación escolar en Cataluña. Muchas de estas quejas tienen que ver con la percepción de determinadas familias y profesionales de que la Administración o bien no hace lo suficiente para combatir el fenómeno o bien, cuando interviene, les vulnera el derecho de libertad de elección de centro. En el primer caso, se trata mayoritariamente de familias con hijos escolarizados en centros que padecen segregación escolar, y en el segundo, de familias que quieren huir de estos centros segregados en el proceso de admisión. De hecho, esta tipología de quejas es una plasmación directa del conflicto entre equidad educativa y libertad individual que impregna la discusión sobre la resolución del problema.

> **En 2007 el Síndic recibió 148 quejas sobre segregación escolar**

Por una parte, es cierto que no todos los factores que intervienen en el proceso de segregación escolar pueden ser controlados por la Administración pública. No es sencillo, por ejemplo, que la Administración controle los procesos de concentración de la población con dificultades socioeconómicas en determinados zonas o barrios. Además, el ordenamiento jurídico protege la libertad de elección de escuela de las familias, con lo cual la Administración pública tiene formalmente limitaciones a la hora de intervenir para favorecer la distribución equitativa de la población escolar.

Por otra parte, además de estas consideraciones, también es cierto que hay un margen de actuación aún amplio para la política pública, y especialmente para la política educativa, para mitigar este tipo de procesos y para conseguir una distribución socialmente más equilibrada de la escolarización. Precisamente, a través del análisis de las quejas que recibe la institución del Síndic de Greuges, hay que destacar que estas posibilidades de intervención efectivamente existen, a pesar de que no siempre se aprovechan lo suficiente.

## 5.1. SOBRE LA SUFICIENCIA DE ACTUACIONES DE CARÁCTER INTEGRAL PARA LOS CENTROS GUETIZADOS

La Administración educativa ha desarrollado, en los últimos años, políticas positivas a la hora de promover la equidad en la distribución y acogida del alumnado recién llegado en el sistema educativo (comisiones de escolarización, reservas de plazas, aulas de acogida, planes de entorno, etc.).

A pesar del indiscutible carácter positivo de estas políticas, parece más discutible que *por se* éstas sean suficientes y generen los cambios necesarios para invertir la situación de guetización de los centros escolares que ya están fuertemente segregados. Si nos basamos en la experiencia, estas políticas no siempre son efectivas porque a menudo carecen de especificidad, de intensidad y de integralidad: mejorar la situación de los centros fuertemente guetizados pasa por aplicar políticas específicas que aborden frontalmente el fenómeno des de sus diferentes vertientes.

Precisamente, la institución recibe quejas de familias con hijos escolarizados en centros segregados, disconformes con las condiciones de escolarización que ofrecen estas escuelas y con la intervención, insuficiente según su opinión, de la Administración. Es el caso, por ejemplo, de la queja recibida en 2007 referida a la situación del CEIP Collaso y Gil (Q 04080/07), del distrito de Ciutat Vella de Barcelona, presentada por un padre de un alumno que manifestaba el desacuerdo sobre la baja correspondencia entre la composición social del centro y la composición social del barrio, y sobre la presunta falta de intervención de la Administración para revertir esta situación. Pese a que el Departamento de Educación ha desarrollado actuaciones que pretenden ser de ayuda ante la situación de segregación que padece el centro, a través de los

### Tabla 23. Evolución del porcentaje de alumnado extranjero en el CEIP Collaso y Gil (2001-2006)

| Centro | Municipio | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CEIP Collaso y Gil | Barcelona, Ciutat Vella | 32,1 | 63,1 | 67,1 | 75,5 | 79,7 | 80,1 |

*Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[36].

### Tabla 24. Evolución del porcentaje de alumnado extranjero en el CEIP Beethoven (2001-2006)

| Centro | Municipio | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CEIP Beethoven | Santa Coloma de Gramenet | 21,8 | 31,3 | 40,2 | 54,0 | 59,8 | 68,7 |

*Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[37].

planes educativos de entorno, las aulas de acogida o los proyectos de innovación, los datos demuestran que la concentración de alumnado extranjero se ha incrementado sustancialmente año tras año, y que esta elevada concentración no se explica únicamente por el peso y el comportamiento del factor migratorio en el barrio donde se ubica la escuela (ver tabla 23). De hecho, en el capítulo 3, correspondiente al análisis estadístico del fenómeno, hemos puesto de manifiesto que los últimos años la segregación escolar se ha agravado en muchos de los centros segregados. Sean cuales sean las políticas llevadas a cabo, pues, parece que éstas no han sido suficientemente efectivas para invertir la tendencia.

### Tabla 25. Porcentaje de alumnado extranjero en los centros de primaria del barrio de Fondo de Santa Coloma de Gramenet (2006)

| Centro | Titularidad | % |
|---|---|---|
| CEIP 1 | Público | 44,1 |
| CEIP Beethoven | Público | 68,7 |
| CEIP 2 | Público | 32,9 |
| CEIP 3 | Público | 47,9 |
| CEIP 4 | Público | 17,7 |
| C. Concertado 1 | Concertado | 4,3 |

*Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación (Valiente, 2007)*[38].

**Hay que intensificar las políticas relacionadas con la admisión y la mejora de las condiciones de escolarización de los centros segregados**

En esta misma línea, el *Informe al Parlamento 2006* destacaba, por ejemplo, la queja presentada por el AMPA del CEIP Beethoven de Santa Coloma de Gramenet (Q 06077/06), en la que se evidenciaba la elevada concentración de alumnado de origen inmigrado en el centro, próxima al 70% (ver la tabla 24), y también la disparidad de situaciones entre las escuelas del mismo barrio (ver la tabla 25). Según el propio Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet, existe la tendencia entre las familias autóctonas residentes en el barrio de Fondo de intentar acceder al centro concertado de la zona, mientras que las familias inmigradas optan más por determinadas escuelas públicas. Como esta tendencia no se ha compensado con políticas decididas a nivel local para garantizar la distribución equitativa de la demanda educativa en el proceso de admisión, el resultado ha sido esta enorme heterogeneidad entre centros en cuanto al porcentaje de alumnado extranjero escolarizado.

Más allá de las políticas relacionadas con la admisión, también se precisan medidas específicas que incidan en las condiciones de escolarización. Precisamente, el AMPA del centro manifestaba la preocupación sobre el impacto que podía tener esta segregación en el funcionamiento normalizado de los procesos de enseñanza y aprendizaje del conjunto del alumnado. Los interesados manifestaron en el escrito de queja que la llegada continua de alumnado de incorporación tardía afectaba a la calidad de la dinámica educativa del centro, por lo que solicitaban, entre otras cosas,

[36] Ídem.
[37] Ídem.
[38] Ídem.

que la matrícula viva se distribuyese mejor. Ciertamente, la llegada de alumnado de incorporación tardía supone una enorme complejidad en la gestión educativa en el aula. Algunos de estos alumnos no han sido escolarizados previamente o han seguido trayectorias escolares deficitarias o discontinuas en los respectivos países de origen. El desconocimiento que algunos de ellos tienen de las lenguas vehiculares representa un obstáculo añadido de cara a la adaptación de los niños recién llegados al sistema educativo.

Ante esta realidad, el Síndic se dirigió tanto al Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet como al Departamento de Educación para conocer la posición de las administraciones ante el problema y las medidas que pensaban llevar a cabo para paliarlo. Las administraciones implicadas habían decidido intervenir específicamente sobre la segregación de este centro escolar, mediante actuaciones que incidían en las condiciones materiales, en la imagen social del centro, en la dotación de los recursos humanos, en las actuaciones de acogida, en la incorporación del centro en el trabajo comunitario, etc. Además, las administraciones implicadas hacían referencia a las medidas de política educativa puestas en marcha entre la Administración local y el Departamento de Educación, entre las que destacan la constitución de las comisiones de escolarización, la creación de la Oficina Municipal de Escolarización y la configuración de la Mesa Mixta de Planificación, instrumentos pensados para gobernar la planificación de la escolarización en el territorio. En principio, se informó que estaba previsto no asignar matrícula viva de alumnado extranjero, a excepción de los que tuviesen hermanos en el centro o problemas de proximidad.

> **Las estrategias y los recursos invertidos en el CEIP La Sínia de Vic son un ejemplo de buena práctica**

En definitiva, el Síndic de Greuges constató que se habían diseñado políticas que intentaban combatir específicamente la segregación de este centro desde un abordaje integral (condiciones materiales, condiciones de escolarización, admisión, etc.). Si bien es cierto que el resultado de estas políticas se tendrá que analizar en los próximos cursos, cabe decir que muchos de los centros segregados aún hoy no disponen de la inversión de estrategias y recursos necesarios por parte de las administraciones implicadas. Estas actuaciones de choque parecen imprescindibles para paliar la guetización escolar que padecen estos centros.

Un ejemplo de buena práctica, constatado por el propio Síndic de Greuges en el marco de una visita institucional realizada en 2008 al municipio de Vic, tiene que ver con la intervención llevada a cabo en el CEIP La Sínia (antiguo CEIP Montseny). Pese a la elevada presencia de alumnado de origen inmigrado y de incorporación tardía, este centro está recuperando los niveles de demanda en la matrícula —también de origen autóctono— y el alumnado está alcanzando buenos resultados educativos. Cabe decir, sin embargo, que el CEIP La Sínia dispone de instalaciones nuevas y se observa una elevada implicación de la dirección y de sus profesionales, mediante un proyecto educativo de centro innovador (con agrupamientos flexibles de alumnos, con fomento del trabajo cooperativo, etc.) y estrategias de optimización de los recursos humanos disponibles, entre otros. La experiencia del CEIP La Sínia demuestra que, cuando se invierten las estrategias y los recursos necesarios, puede combatirse la segregación del centro.

## 5.2. LA REPRODUCCIÓN DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR A TRAVÉS LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

### 5.2.1. LAS AMPLIACIONES Y REDUCCIONES DE RATIOS

Como hemos destacado anteriormente, el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, prevé las ampliaciones de ratio como una medida de carácter excepcional, limitada a la acogida del alumnado con necesidades educativas específicas[39]. Representa un avance significativo que este decreto restrinja las posibilidades de ampliación de ratio que establecía el Decreto 252/2004, de 1 de abril, anterior al actual, que consideraba de carácter excepcional las necesidades de escolarización de la zona de forma más general.

[39] El artículo 19.7 prevé que "Para atender las necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de nueva incorporación en el sistema educativo que puedan presentarse en el inicio o a lo largo del curso escolar, el Departamento de Educación podrá autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos al aula en los centros públicos o privados concertados de una misma área de escolarización."

Esta mayor restricción respecto a la aplicación de las ampliaciones de ratio ha provocado un incremento de las quejas recibidas en el Síndic de Greuges sobre esta cuestión, porque es percibida por muchas familias como una vulneración del derecho a la libertad de elección de centro (cerca de un centenar de quejas durante el último proceso de admisión relacionadas con la imposibilidad de conseguir una ampliación de ratio en el centro solicitado en primera opción).

En la mayoría de casos, sin solicitar informe al Departamento de Educación, la institución ha comunicado a los interesados que la ampliación de ratio sólo se produce en circunstancias muy excepcionales, circunstancias que no se desprenden necesariamente de los hechos relatados en las quejas presentadas, y que, consecuentemente, la no aplicación de esta medida no significa ninguna actuación irregular de la Administración. En el supuesto de que la plaza asignada de oficio por la Administración competente no satisfaga las necesidades de las familias, éstas pueden solicitar plaza en cualquiera de los centros que tengan vacantes.

En cuanto a la aplicación de esta medida, hay que tener presente, por una parte, que la ampliación del número de alumnos dificulta la labor de los docentes y perjudica la calidad del sistema, especialmente en un contexto como el actual caracterizado por un incremento de la complejidad socioeducativa. Y por otra parte, limitar las ampliaciones de ratio acostumbra a ser una buena práctica para prevenir la segregación escolar de los centros con poca demanda: así se impide la sobreocupación de determinadas escuelas en detrimento de la infraocupación de otras.

Habiendo expuesto el posicionamiento de la institución y evidenciadas estas restricciones normativas, la práctica pone de manifiesto que en algún territorio se realizan ampliaciones de ratio de forma menos excepcional cuando aún existen plazas vacantes en otros centros. Presuntamente, ello se habría producido a Sant Adrià del Besòs, por ejemplo. En una queja presentada por una familia que escolarizaba a su hijo en uno de los centros públicos del municipio (Q 04910/07), la persona interesada exponía que se habían admitido, mediante ampliaciones de ratio, a diferentes alumnos en el curso de P4 en uno de los centros concertados del municipio, cuando aún había plazas vacantes en su propio centro público. Según informaba, uno de los niños admitidos en P4 provenía de una asignación de oficio al referido centro público, que finalmente no se produjo porque la familia implicada se negó.

En Girona, por ejemplo, los datos de matrícula obtenidos con motivo de una queja referida a la planificación escolar en el municipio (Q 03616/07) también ponen de manifiesto las importantes diferencias existentes entre centros en lo que concierne a la aplicación de esta medida (ver la tabla 26). La mayoría de centros concertados experimentaron ampliaciones de ratio, a pesar de que la mayoría de centros públicos aún tenía vacantes. En conjunto, y con importantes diferencias internas, las escuelas públicas acumulaban 96 vacantes, mientras que las escuelas concertadas acumulaban ampliaciones de ratio por un total de 15 alumnos.

**Superar las previsiones del número de alumnos por grupo o por centro perjudica la calidad del sistema**

Estos datos demuestran la relación existente entre el fenómeno de la segregación escolar, la distribución de vacantes y las medidas de ampliación de ratio. Respecto a la distribución de vacantes, cabe decir que los CEIP con mayores porcentajes de alumnado extranjero son los que acumulan un mayor número (en algunos casos, por encima del 50% de las plazas ofertadas). La única escuela concertada con vacantes es el centro privado con la mayor presencia de alumnado extranjero (según los datos disponibles correspondientes al año 2006). Para muchas familias, las ampliaciones de ratio representan una oportunidad de huir de estos centros con vacantes.

Precisamente, los escenarios expuestos de Sant Adrià del Besòs y Girona, no exclusivos de estos municipios, evidencian que las políticas de ampliación de ratio fácilmente pueden ayudar a reforzar aún más la segregación escolar (sea cual sea el motivo de la ampliación de ratio). La matrícula viva, conformada por alumnado recién llegado de origen extranjero, principalmente, se tenderá a escolarizar más en aquellas escuelas que ya tienen una mayor presencia de alumnado con necesidades educativas específicas, porque también son los centros que acumulan más vacantes. Para minimizar esta situación, pues, es conveniente evitar conceder ampliaciones de ratio mientras otros centros con una demanda más débil aún tengan vacantes. Ello reduce el número de vacantes en los centros menos solicitados y las posibilidades de concentrar también la matrícula viva, y favorece indirectamente la distribución más equitativa del alumnado recién llegado entre centros.

## Tabla 26. Matrícula en P3 en los centros de educación infantil y primaria de Girona (2007-2008)

| Centro | Titularidad | Matriculados | Vacantes | % alumnado extranjero (2006) |
|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | Público | 52 | –2 | 7,2 |
| CEIP 2 | Público | 11 | 14 | 28,0 |
| CEIP 3 | Público | 48 | 2 | 14,8 |
| CEIP 4 | Público | 36 | 14 | 47,7 |
| CEIP 5 | Público | 47 | 3 | 16,3 |
| CEIP 6 | Público | 25 | 0 | 11,7 |
| CEIP 7 | Público | 13 | 7 | – |
| CEIP 8 | Público | 25 | 0 | 17,7 |
| CEIP 9 | Público | 18 | 7 | 44,8 |
| CEIP 10 | Público | 50 | 0 | – |
| CEIP 11 | Público | 50 | 0 | 7,3 |
| CEIP 12 | Público | 50 | 0 | 21,1 |
| CEIP 13 | Público | 25 | 0 | 18,1 |
| CEIP 14 | Público | 46 | 4 | – |
| CEIP 15 | Público | 34 | 16 | – |
| CEIP 16 | Público | 50 | 0 | 6,5 |
| CEIP 17 | Público | 17 | 8 | 69,7 |
| CEIP 18 | Público | 71 | 4 | 4,1 |
| CEIP 19 | Público | 25 | 0 | 6,6 |
| CEIP 20 | Público | 11 | 9 | 8,6 |
| C. Concertado 1 | Concertado | 78 | –3 | 2,6 |
| C. Concertado 2 | Concertado | 78 | –3 | 4,4 |
| C. Concertado 3 | Concertado | 52 | –2 | 5,8 |
| C. Concertado 4 | Concertado | 75 | 0 | 7,8 |
| C. Concertado 5 | Concertado | 52 | –2 | 13,1 |
| C. Concertado 6 | Concertado | 24 | 1 | 13,8 |
| C. Concertado 7 | Concertado | 26 | –1 | 5,4 |
| C. Concertado 8 | Concertado | 54 | –4 | 3,3 |

*Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación.*

*Nota: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares.*

En otro sentido, las ampliaciones de ratio pueden utilizarse como recurso ante la saturación de la oferta de plazas escolares existente en una determinada zona. Cuando ello se ha producido, el Síndic de Greuges ha destacado las causas, que a menudo tienen que ver con un déficit de planificación escolar en el municipio y también las consecuencias sobre la calidad del sistema.

Así se procedió ante las diversas quejas sobre la planificación de la oferta escolar en el barrio de Poblenou de Barcelona (Q 02705/07; Q 02237/07; Q 02342/07; Q 02420/07; Q 02554/07; Q 02555/07; Q 02572/07). A la vista de la información que nos hizo llegar la Administración, expuesta parcialmente en la tabla 27, constatamos que en el último proceso de preinscripción y matrícula la demanda educativa en el barrio de Poblenou superaba la oferta de plazas (concretamente, en 37 solicitudes, 11 en la zona Poblenou-Diagonal Mar, y 26 en la zona Poblenou-Vila Olímpica). Esta saturación de la oferta habría obligado al Consorcio de Educación de Barcelona a ampliar la ratio de los grupos de los centros escolares de la zona en 26 alumnos.

Cabe decir que la tabla 27 también constata desequilibrios importantes en la demanda entre centros públicos, y entre centros públicos y centros concertados. Habiendo realizado la asignación de oficio, el 27 de junio, y pese a la saturación de plazas en la zona, los centros que en el proceso de preinscripción ya mostraban una demanda menor aún tenían un número importante de vacantes. A 28 de julio, aún había vacantes en estos centros. A pesar de la conveniencia de esta medida en los territorios con una oferta saturada, el caso de Poblenou sirve para ejemplificar la importancia de controlar la ampliación de ratios en los centros con una demanda más débil, porque puede contribuir aún más a ampliar el

**Tabla 27. Datos de preinscripción en P3 en los centros de educación infantil y primaria del barrio de Poblenou, Barcelona (2007-2008)**

| Centro | Plazas | Demanda | Vacantes (antes de asignación de oficio) | Vacantes (realizada asignación de oficio – 27/06/07) | Vacantes (realizada matrícula – 28/07/07) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Poblenou. Diagonal Mar. Total** | **400** | **411** | **11** | **19** | **6** |
| **Público** | **225** | **183** | **42** | **17** | **6** |
| CEIP 1 | 25 | 14 | 11 | 5 | 2 |
| CEIP Fluvià | 75 | 9 | 66 | 8 | 2 |
| CEIP 2 | 25 | 10 | 15 | 4 | 2 |
| CEIP 3 | 50 | 71 | –21 | 0 | 0 |
| CEIP 4 | 50 | 79 | –29 | 0 | 0 |
| **Concertado** | **175** | **228** | **–53** | **2** | **0** |
| C. Concertado 1 | 50 | 44 | 6 | 0 | 0 |
| C. Concertado 2 | 50 | 84 | –34 | 0 | 0 |
| C. Concertado 3 | 25 | 19 | 6 | 2 | 0 |
| C. Concertado 4 | 50 | 81 | –31 | 0 | 0 |
| **Poblenou. Vila Olímpica. Total** | **275** | **301** | **26** | **2** | **0** |
| **Público** | **200** | **229** | **–29** | **0** | **0** |
| CEIP 5 | 50 | 55 | –5 | 0 | 0 |
| CEIP 6 | 50 | 50 | 0 | 0 | 0 |
| CEIP 7 | 50 | 58 | –8 | 0 | 0 |
| CEIP 8 | 50 | 66 | –16 | 0 | 0 |
| **Concertado** | **75** | **72** | **3** | **2** | **0** |
| C. Concertado 5 | 25 | 20 | 5 | 2 | 0 |
| C. Concertado 6 | 50 | 52 | –2 | 0 | 0 |

*Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación.*

*Nota: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares, a excepción del centro relacionado directamente con la queja.*

número de vacantes disponibles y a reforzar su segregación.

Precisamente, para estos centros con una demanda débil y que concluyen el proceso de preinscripción y matrícula con vacantes, existe la posibilidad de reducir la ratio de sus grupos una vez finaliza el proceso ordinario de admisión. Ello contribuye a evitar que la concentración de vacantes pueda comportar una acumulación de la matrícula viva en estos centros durante el curso.

El Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, prevé que para atender las necesidades de escolarización derivadas de la atención al alumnado con necesidades educativas específicas, el Departamento de Educación, de manera excepcional, pueda reducir el número de plazas escolares por grupo hasta un máximo de un 10%. A pesar de que esta posibilidad ya la preveía el Decreto 252/2004, de 1 de abril, anterior al actual, es una medida escasamente aplicada en los centros guetizados.

La gestión de las quejas sobre el proceso de admisión de alumnado ha constatado que esta medida se ha aplicado en diversos municipios, como por ejemplo en la ciudad de Barcelona (Q 02580/07; Q 02707/07). En estos casos, se ha destacado como buena medida para evitar la concentración de la matrícula viva en el centro y para reducir la complejidad socioeducativa que el profesorado tiene que gestionar.

Sin embargo, hay que tener presente que es una medida compensatoria de la situación de segregación escolar, pero no lo bastante correctora del problema. Si bien reduce el número de alumnos por aula y el número de alumnado recién llegado que se incorpora por la matrícula viva (en valores absolutos), no es suficientemente efectiva para reducir la concentración (en valores relativos) de la inmigración en los centros.

### 5.2.2. LA APERTURA DE NUEVOS GRUPOS

Además de la ampliación de ratio, otra estrategia utilizada para aumentar la oferta de plazas esco-

lares es la apertura de nuevos grupos o líneas en centros que ya están en funcionamiento. El Decreto 75/2007, que regula el procedimiento de admisión de alumnado, establece que este aumento de grupos pueda llevarse a cabo también después del proceso de preinscripción, para ajustar la oferta inicial a la demanda real existente[40].

En lo que concierne a la aplicación de esta medida, por una parte, hay situaciones en que la apertura de nuevos grupos es estrictamente necesaria. En determinados territorios, ello permite dar respuesta al aumento de la demanda cuando la oferta de plazas está saturada y no se ha previsto con suficiente tiempo la creación de nuevos centros. En estas ocasiones, pese a ser una medida justificada para garantizar la escolarización del conjunto de población escolar, hay que tener presente que no siempre resulta beneficiosa para la calidad del sistema. Esto sucede cuando contribuye a masificar determinados centros, con consecuencias negativas sobre la disponibilidad de espacios y sobre el uso de determinados recursos.

Por otra parte, también hay situaciones en que la apertura de grupos no es estrictamente necesaria si se analiza el número de vacantes disponibles en los centros de la zona. En estas circunstancias es, especialmente, cuando esta medida agrava la segregación escolar. La apertura de nuevos grupos en los centros más solicitados a menudo tiende a satisfacer más la demanda de las familias respecto de un determinado centro, que las necesidades de equidad del sistema, ya que deja vacantes en los centros con una demanda más débil, y estas vacantes sirven posteriormente para escolarizar a la matrícula viva. Igualmente puede ocurrir con la apertura de grupos en estos centros menos solicitados, ya que amplía aún más la disponibilidad de vacantes. Así es como se refuerzan los procesos de concentración de alumnado con necesidades educativas específicas en determinados centros.

Para ilustrar esta situación, se exponen diferentes quejas recibidas en el Síndic de Greuges sobre la apertura de grupos en centros escolares de las ciudades de Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat y Tarragona.

Respecto a la apertura de grupo en los centros menos solicitados, conviene destacar la queja por la ampliación de línea en el CEIP Fluvià, en el barrio de Poblenou (Q 02705/07; Q 02237/07; Q 02342/07; Q 02420/07; Q 02554/07; Q 02555/07; Q 02572/07). Si bien no se pone en tela de juicio la necesidad de abrir un nuevo grupo en la zona por los elevados niveles existentes de saturación de la oferta, sí que la queja cuestionaba que esta medida se aplicase en el centro del barrio que precisamente tuvo una demanda más débil en el proceso de preinscripción (tanto en valores absolutos, 9, como en valores relativos, 9 sobre 75 plazas ofertadas) (ver la tabla 27, en el epígrafe anterior). Este desequilibrio entre oferta y demanda podría haber contribuido a generar vacantes que, a la larga, se tradujesen en plazas para escolarizar a la matrícula viva. Como ya hemos destacado, la concentración de vacantes en determinados centros es una de las causas del fenómeno de la segregación escolar. Finalmente, el estudio de la queja constató que el 28 de julio sólo quedaban dos vacantes para cubrir en el centro, de tal forma que el riesgo de segregación se había eliminado sustancialmente.

**La apertura de nuevos grupos debería llevarse a cabo cuando no hubiere vacantes en centros próximos**

También en la ciudad de Barcelona, y en lo que concierne a la apertura de grupos en los centros más solicitados, destacan las quejas correspondientes al CEIP Fort Pienc, del barrio de Fort Pienc de Barcelona (Q 02580/07; Q 02707/07). De hecho, tal y como recoge la tabla 28, es cierto que también se podría considerar como necesaria la aplicación de esta medida, porque la zona presentaba una cierta saturación de la oferta escolar (antes de la ampliación del tercer grupo de P3, la zona presentaba un déficit de 33 plazas, y si se considera también la zona limítrofe con la que existe una elevada movilidad de alumnado, el déficit de plazas era de 15).

Sin embargo, también es cierto que hay indicios que hacen pensar que esta ampliación de grupo podría no haber sido necesaria. Así, por ejemplo, a 5 de junio, realizadas la asignación de plazas y la apertura de grupo, había centros de las dos zonas anteriormente mencionadas que seguían teniendo vacantes (36 en la zona), y estas vacantes habrían sido suficientes para poder rea-

[40] Concretamente, el artículo 5.1, sobre la oferta de plazas escolares, establece que "El Departamento de Educación determina anualmente, de acuerdo con la programación general y escuchados los ayuntamientos, la oferta inicial de plazas escolares en cada centro y en cada enseñanza sufragado con fondos públicos por cursos y grupos" y el artículo 5.2. determina que "Esta oferta inicial puede ser modificada por el Departamento de Educación al acabar los periodos de preinscripción, en función de las necesidades de escolarización y escuchados los órganos de garantía de admisión".

**Tabla 28. Datos de preinscripción y matrícula en P3 en los centros de educación infantil y primaria de los barrios de Dreta Eixample, Sagrada Família, Fort Pienc, Ribera y Gòtic de Barcelona (2007-2008)**

| Centro | Plazas | Demanda | Vacantes (antes de asignación de oficio) | Vacantes (hecha asignación de oficio) | Vacantes (hecha matrícula – 10/07/07) |
|---|---|---|---|---|---|
| CEIP 1 | 25 | 36 | –11 | 0 | 0 |
| CEIP 2 | 25 | 34 | –9 | 0 | 0 |
| CEIP Fort Pienc | 75 | 86 | –11 | 0 | 0 |
| CEIP 3 | 75 | 33 | 42 | 23 | 5 |
| CEIP 4 | 50 | 83 | –33 | 0 | 0 |
| **Centros públicos** | **250** | **272** | **–22** | **23** | **5** |
| C. Concertado 1 | 50 | 49 | 1 | 0 | 0 |
| C. Concertado 2 | 25 | 19 | 6 | 3 | 0 |
| C. Concertado 3 | 75 | 84 | –9 | 0 | 0 |
| C. Concertado 4 | 50 | 38 | 12 | 0 | 0 |
| C. Concertado 5 | 25 | 28 | –3 | 0 | 0 |
| C. Concertado 6 | 25 | 15 | 10 | 4 | 0 |
| C. Concertado 7 | 25 | 20 | 5 | 0 | 0 |
| C. Concertado 8 | 25 | 25 | 0 | 0 | 0 |
| C. Concertado 9 | 75 | 81 | –6 | 0 | 0 |
| C. Concertado 10 | 25 | 16 | 9 | 4 | 4 |
| C. Concertado 11 | 50 | 64 | –14 | 0 | 0 |
| C. Concertado 12 | 25 | 27 | -2 | 0 | 0 |
| C. Concertado 13 | 25 | 20 | 5 | 2 | 0 |
| **Centros privados** | **500** | **486** | **14** | **13** | **4** |
| **Total Dreta Eixample** | **750** | **758** | **–8** | **36** | **9** |
| CEIP 5 | 25 | 34 | –9 | 0 | 0 |
| CEIP 6 | 25 | 35 | –10 | 0 | 0 |
| CEIP 7 | 25 | 32 | –7 | 0 | 0 |
| CEIP 8 | 50 | 11 | 39 | 24 | 11 |
| **Centros públicos** | **125** | **112** | **13** | **24** | **11** |
| C. Concertado 14 | 50 | 37 | 13 | 8 | 0 |
| C. Concertado 15 | 25 | 28 | –3 | 0 | 0 |
| C. Concertado 16 | 25 | 30 | –5 | 0 | 0 |
| **Centros privados** | **100** | **95** | **5** | **8** | **0** |
| **Total Ribera Gòtic** | **225** | **207** | **18** | **32** | **11** |

*Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación.*

*Nota: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares, a excepción del centro relacionado directamente con la queja.*

lizar la asignación de oficio de 25 niños más dentro de la zona. Además, a 5 de junio, los distritos del Eixample (31 vacantes, Ciutat Vella (61 vacantes) y Sant Martí (99 vacantes), que incluyen o rodean, según el caso, la zona de referencia, tenían oferta de plazas vacantes.

En cualquier caso, si bien la apertura del tercer grupo habría permitido reducir el nivel de conflictividad en la gestión de la demanda, esta medida podría haber contribuido a reproducir la segregación escolar que padecen determinados centros de la zona, porque parte de la premisa que en estos centros no se querrán matricular las familias que no lo han solicitado y no combate frontalmente este fenómeno con los instrumentos de política educativa de que dispone la Administración. La planificación debe servir, entre otras cosas, para orientar la demanda hacia estos centros no deseados.

La prueba de que esta medida no ha ayudado a combatir la segregación escolar es que, a 10 de julio, habiendo realizado la apertura de grupo y consumada la matrícula, los centros de la zona con una demanda más débil aún tenían vacantes (20 vacantes en total). Aquí cabría añadir otras plazas vacantes en centros próximos de otras zonas. Obviamente, no podemos saber qué habría pasado en el supuesto de que no se hubiese abierto el grupo. La apertura de nuevos grupos, sin embargo, debería llevarse a cabo cuando sea absolutamente necesaria, siempre y cuando no haya

vacantes en otros centros próximos. En este sentido, según el posicionamiento del Síndic de Greuges, debería haberse realizado un esfuerzo suplementario de acompañamiento y de atracción de las familias que no habían obtenido plaza en ninguno de los centros solicitados hacia las escuelas con vacantes. Precisamente, el Síndic sugirió que durante el curso 2007-2008, de acuerdo con el Departamento de Educación, el Consorcio de Educación de Barcelona desarrollase un plan de actuación para atraer a las familias del barrio específicamente hacia estas escuelas y que garantizase su acompañamiento durante el periodo de preinscripción y matrícula. Igualmente, sugirió que, de cara al próximo curso, se utilizasen al máximo los instrumentos que ofrece la planificación para luchar contra la segregación escolar (más allá de satisfacer las demandas de las familias).

Cabe decir que, en respuesta a esta resolución del Síndic de Greuges, el Consorcio de Educación de Barcelona expuso que sus líneas prioritarias de trabajo se centran en ofrecer escuelas de proximidad en las diferentes zonas de la ciudad y a equilibrar la red de centros, tanto en cuanto a la titularidad y la homologación de su oferta como a los diferentes condicionantes de calidad, específicos de cada centro. De acuerdo con estas líneas, mantuvo que el incremento de plazas de P3 llevado a cabo al CEIP Fort Pienc era necesario, por lo que consideraba adecuada la decisión adoptada.

La discusión que puede plantearse sobre la conveniencia o no de la ampliación de grupo en el CEIP Fort Pienc tiene menos fundamento en el caso de las quejas referidas a la oferta de plazas escolares en la zona de Gornal-Bellvitge, en L'Hospitalet de Llobregat (Q 02710/07; Q 03371/07; Q 03372/07; Q 03383/07). En este caso, las personas interesadas manifestaban su desacuerdo con que el centro privado Avantis aumentase en siete líneas su oferta escolar, ya que los centros docentes de la zona disponían de suficientes plazas escolares para cubrir la demanda existente en P3.

De hecho, la tabla 29, que recoge los datos de preinscripción y matrícula en la zona, nos permite plantear diversas consideraciones. Por una parte, constatamos un defecto importante de planificación, especialmente porque las ampliaciones de grupos propuestas, que generaron una oferta de plazas escolares claramente superior a la demanda existente (131 plazas más que solicitudes), acabaron generando un número significativo de vacantes en el sistema (47 vacantes, el 17 de julio). Ello demuestra que la ampliación tan elevada de grupos prevista en el centro Avantis (inicialmente 4) no era justificada. A pesar de las reducciones de un grupo en uno de los CEIP (CEIP 2) y de un grupo en el centro Avantis, no se eliminaron completamente estos desequilibrios entre oferta y demanda.

Por otra parte, constatamos que esta política de seguimiento de la demanda ha tendido a reproducir la segregación escolar de la zona, que se evidencia con la distribución poco equitativa de las vacantes. Los centros con un porcentaje más significativo de alumnado extranjero, o de minorías étnicas, son los que acumulan una mayor proporción de vacantes. Son importantes las diferencias entre sectores de titularidad en lo que concierne a la escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas y también las diferencias entre los propios centros públicos. En este último caso, destaca que las diferencias son inversa-

**Tabla 29. Datos de preinscripción y matrícula en P3 en los centros de educación infantil y primaria de la zona Bellvitge - Gornal, de L'Hospitalet de Llobregat (2007-2008)**

| Centro | Oferta inicial de grupos / Plazas | Demanda en el proceso de admisión | Cambios de grupos respecto a la oferta inicial | Cambios de grupos respecto al curso 2006-2007 | Matrícula / Vacantes (17/07/07) | % alumnado extranjero (2006) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| CC Avantis | 7 / 175 | 124 | 6 (–1) | +3 | 150 / 0 | ... |
| C. Concertado 1 | 1 / 25 | 22 | 1 | = | 25 / 0 | 0,5 |
| C. Concertado 2 | 2 / 50 | 43 | 1 | = | 50 / 0 | 0,4 |
| C. Concertado 3 | 2 / 50 | 62 | 2 | = | 50 / 0 | 0,2 |
| CEIP 1 | 2 / 50 | 27 | 2 | = | 30 / 20 | 24,5 |
| CEIP 2 | 2 / 50 | 12 | 1 (–1) | –1 | 15 / 10 | 12,1 |
| CEIP 3 | 2 / 50 | 38 | 1 | = | 42 / 8 | 21,3 |
| CEIP 4 | 1 / 25 | 14 | 1 | = | 16 / 9 | 25,5 |
| CEIP 5 | 1 / 25 | 27 | 1 | = | 25 / 0 | 8,7 |

*Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación.*

*Nota 1: no se disponen de datos de alumnado extranjero en el centro Avantis para el año 2006. Este centro inicia la actividad en el curso 2006-2007.*
*Nota 2: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares, a excepción del centro relacionado directamente con la queja.*

mente proporcionales al número de vacantes: el centro público que menos alumnado extranjero escolariza no tiene ninguna vacante; en cambio, los centros públicos con más vacantes son los que tienen una mayor proporción de alumnado extranjero o de etnia gitana, como pasa en uno de los CEIP (CEIP 2).

El resultado final de la aplicación de estas medidas, en definitiva, es un escenario formado por los centros con todas las plazas ocupadas y por los centros con una proporción de vacantes que gira entorno al 40%. Y en este escenario, la matrícula viva acaba concentrándose allí donde existen vacantes, y ello aún genera un rechazo más fuerte por parte de las familias de la zona y, en último término, más segregación escolar.

**Es fundamental que el Departamento de Educación supervise y oriente medidas que incidan sobre la equidad**

De manera análoga al caso de L'Hospitalet de Llobregat, debe destacarse la queja referente a la concesión de una tercera línea de educación infantil en el centro Joan XXIII de Bonavista, del municipio de Tarragona (Q 02714/07). La queja exponía que el barrio donde está el centro disponía de suficientes plazas en centros de titularidad pública para atender las solicitudes que no pudieron ser admitidas en este centro privado. El centro Joan XXIII, que inicialmente ofertaba dos líneas, había recibido 84 solicitudes (34 solicitudes más), algunas provenientes de familias no residentes en el barrio, mientras que el CEIP Bonavista, en la misma zona, y con un elevado número de alumnos con necesidades educativas específicas, que ofertaba inicialmente tres líneas, había recibido sólo 49 solicitudes (26 plazas no cubiertas).

La decisión adoptada por el Departamento de Educación fue proponer la ampliación de línea en el centro Juan XXIII y reducir en dos líneas la oferta final del CEIP Bonavista. Ante esta situación, debe valorarse positivamente que se haya limitado la oferta del CEIP Bonavista, ya que así se evita que esta escuela asuma en solitario la matrícula viva que se incorpore a lo largo del curso. Esta situación habría sido difícilmente evitable en el supuesto de que el centro hubiese mantenido las tres líneas con numerosas plazas vacantes. Sin perjuicio de ello, hay que tener presente que la decisión de incrementar en una línea el centro Juan XXIII, en vez de hacerlo únicamente en el CEIP Bonavista como preveía la oferta inicial, comportó perder la ocasión de favorecer la heterogeneidad en el tipo de alumnado de este centro. Si se hubiese conseguido acompañar la demanda de un centro a otro, se habría reducido significativamente la proporción de alumnos con necesidades educativas específicas y cualquier tendencia hacia la segregación escolar del CEIP Bonavista.

En definitiva, los casos expuestos de Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat y Tarragona ponen de manifiesto que la apertura de grupos es una medida que, si se aplica prioritariamente para satisfacer la demanda de las propias familias, puede generar efectos negativos sobre la equidad del sistema educativo. En este sentido es fundamental que el Departamento de Educación supervise y oriente la aplicación de dicho tipo de medidas que inciden sobre la equidad.

Cabe decir que el Decreto 75/2007, de admisión de alumnado, no incorpora ninguna referencia explícita a los criterios para llevar a cabo la ampliación de grupos, si bien la LOE (art. 109) establece que las administraciones educativas programarán la oferta teniendo en cuenta la oferta de centros públicos y privados existente, y la adecuada y equilibrada escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas. Con motivo de una queja sobre la apertura de un grupo en el CEIP Pinya de Rosa de Blanes (Q 02247/07; Q 02453/07), el Departamento de Educación manifestó que no daba orientaciones específicas a las comisiones de escolarización para combatir la segregación escolar.

### 5.2.3. LA RESERVA DE PLAZAS, MEDIDA NO APROVECHADA SUFICIENTMENTE

La reserva de plazas escolares es la principal medida que prevé el Decreto 75/2007, de admisión, para combatir la concentración del alumnado con necesidades educativas específicas en determinados centros. El artículo 19 especifica que para favorecer su integración y distribución equilibrada se establece a todos los efectos una reserva de dos plazas escolares por grupo, aunque esta reserva puede ser modificada por los servicios territoriales del Departamento de Educación, una vez escuchada la comisión de escolarización y los centros afectados.

Como ya hemos comentado en el apartado de normativa, a pesar de que es tal vez la principal medida que incorpora el Decreto 75/2007, ésta no es realmente nueva. Fue introducida por la Resolu-

ción, de 5 de marzo de 1999, por la que se establecen algunos aspectos del procedimiento a seguir en la preinscripción de alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de situaciones sociales o culturales desfavorecidas y las ayudas a la escolarización en estas plazas y, posteriormente, por los sucesivos decretos de admisión (56/2001, 31/2002, 252/2004).

**Muchos centros no cubren la reserva de plazas de necesidades educativas específicas**

Pese a no ser nueva, aún siendo una de las principales medidas, cabe decir que ésta no siempre ha representado realmente y de manera efectiva una distribución equitativa del alumnado con necesidades educativas específicas en el proceso de admisión. En muchos centros, esta reserva de plazas no se cubre porque el alumnado con necesidades educativas específicas no solicita acceder a ellas. En cambio, los centros que tienen mayor demanda de alumnado con necesidades educativas específicas, en número superior al fijado por esta reserva, acostumbran a ser los que tienen más vacantes. Sin una actuación intensiva de la Oficina Municipal de Escolarización, y sin unos límites máximos de admisión de alumnado con necesidades educativas específicas por grupo, esta medida es poco efectiva.

Para ilustrar esta situación, merece la pena hacer referencia al procedimiento de preinscripción y matrícula de los municipios de Blanes (Q 02247/07) y Mataró (Q 02762/07), cuyo estudio es fruto de sendas quejas.

En lo que concierne a Blanes, la tabla 30 constata que, pese a la reserva de cuatro plazas por grupo para alumnos con necesidades educativas específicas, dos más que las previstas por la normativa, la distribución de estos niños sigue realizándose de manera poco equitativa entre el conjunto de centros. Mientras que hay un CEIP (CEIP 4) que ha cubierto todas estas plazas (8/8), las escuelas concertadas no acogen a ninguno (0/8).

En cambio, en cuanto al municipio de Mataró, la tabla 31 muestra cómo estos desequilibrios se consiguen compensar parcialmente gracias a políticas más proactivas en la distribución del alumnado con necesidades educativas específicas. A pesar de que los centros públicos en conjunto tenían una reserva de 170 plazas y habían recibido 171 solicitudes de alumnado con NEE, sólo se matricularon 132. En cambio, a pesar de que los centros privados en conjunto tenían una reserva de 120 plazas y 40 solicitudes, finalmente se matricularon 79. El ejemplo de Mataró demuestra que son necesarias y que es posible llevar a cabo políticas más activas que acompañen la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas en el procedimiento de admisión.

En otro sentido, y al igual que en la normativa anterior, el Decreto 75/2007 también prevé que la reserva de plazas escolares para el alumnado con necesidades educativas específicas sea vigente hasta el día anterior de la publicación de las listas de admitidos, cuando ya se han atendido todas las solicitudes presentadas durante el proceso de preinscripción que afectan a este alumnado. Las quejas relacionadas con el procedimiento de admisión, comentadas en epígrafes anteriores, constatan que limitar esta medida al procedi-

**Tabla 30. Datos de preinscripción y matrícula en P3 en los centros de educación infantil y primaria en Blanes (2007-2008)**

| Centro | Plazas totales | Vacantes | Reserva de plazas NEE | NEE matriculados |
|---|---|---|---|---|
| C. Concertado 1 | 50 | 0 | 8 | 0 |
| C. Concertado 2 | 50 | 3 | 8 | 0 |
| CEIP 1 | 25 | 9 | 4 | 3 |
| CEIP 2 | 25 | 0 | 4 | 2 |
| CEIP 3 | 50 | 4 | 8 | 3 |
| CEIP 4 | 50 | 0 | 8 | 8 |
| CEIP 5 | 75 | 0 | 10 | 3 |
| CEIP 6 | 75 | 2 | 12 | 1 |
| CEIP 7 | 75 | 5 | 12 | 3 |

*Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación.*

*Nota: en la tabla se han omitido los nombres de los centros escolares.*

**Tabla 31. Datos de preinscripción y matrícula en P3 en los centros de educación infantil y primaria en Mataró (2007-2008)**

| Centro | Plazas totales | Vacantes | Reserva de plazas NEE | Solicitudes NEE | NEE matriculados | Derivaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Total públicos** | **850** | **47** | **170** | **171** | **132** | **37** |
| Total zona este | 550 | 47 | 110 | 70 | 71 | 35 |
| Total zona oeste | 300 | 0 | 60 | 101 | 61 | 2 |
| **Total privados** | **600** | **0** | **120** | **40** | **79** | **40** |
| Total zona este | 450 | 0 | 90 | 24 | 49 | 26 |
| Total zona oeste | 150 | 0 | 30 | 16 | 30 | 14 |
| **Total** | **1.450** | **47** | **290** | **211** | **211** | **77** |

*Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Educación.*

miento de preinscripción ordinario puede ser útil para equilibrar la distribución de alumnado con necesidades educativas específicas durante este proceso, pero no lo es para fomentar la distribución de la matrícula viva.

A modo ilustrativo, merece la pena reproducir literalmente un mensaje enviado al Síndic de Greuges por un director de un CEIP del barrio de Poblenou de Barcelona en 2007 que se refiere a esta cuestión:

"Somos una escuela con exceso de demanda que vive cerca del CEIP Les Acàcies (antiguo Lope de Vega). Nuestro porcentaje de inmigración es ridículo en comparación con el de nuestros vecinos y pequeñas medidas correctoras podrían resolver esta situación en pocos cursos escolares. Tres alumnos de P3 significan para nuestro centro un 12% de una clase, mientras que representan el 18% para la clase de P3 de Les Acàcies. O sea, sólo desviando tres alumnos a nuestra escuela y tres más a otra de similares características, dejamos los porcentajes en unos números razonables.

Hace tres años que perseguimos esta medida, que puede vehicularse a través de las plazas reservadas para los alumnos con NEE, ya que, como que no se llenan casi nunca, sólo sería necesario que fueran reservadas para la llegada de la matrícula viva. Si no se aplica esta medida, nuestro centro se llenará en mayo y todas las plazas vacantes quedarán para Les Acàcies, y así no resolveremos el problema".

Finalmente, cabe destacar que las quejas recibidas en el Síndic de Greuges que atañen específicamente a la reserva de plazas tienen que ver con el rechazo que esta medida genera entre determinadas familias que no han podido acceder a la escuela deseada. Es el caso, por ejemplo, de una queja sobre la reserva de plazas en el municipio de Sant Pere de Ribes (Q 04292/07) y también de otra queja de Vilanova i la Geltrú (Q 03820/07). En relación con estas quejas, la institución informa a los interesados que no se aprecia ninguna actuación irregular de la Administración. Por una parte, es una medida prevista en el Decreto 75/2007, de admisión de alumnado. Y por la otra, si se aplica con decisión, es una buena medida política para evitar la concentración del alumnado con necesidades educativas específicas en determinados centros.

Cabe decir que estas quejas, como sucede específicamente con la de Vilanova i la Geltrú (Q 03820/07), también manifiestan la disconformidad con la asignación de las plazas reservadas para NEE del alumnado de origen inmigrado que lleva años residiendo en el municipio y con el hecho de que esta asignación se utilice de manera más restrictiva en el caso de otros grupos sociales. Sobre este asunto, el Síndic de Greuges recuerda a las personas interesadas que el Decreto75/2007, de admisión de alumnado, define al alumnado con necesidades educativas específicas como aquél de nueva incorporación al sistema educativo y que tiene necesidades educativas especiales, pero también como aquél que por razones socioeconómicas o socioculturales requiera una atención educativa específica. Según esta definición, pues, hay razones de carácter socioeconómico y sociocultural que pueden llevar a considerar como alumnado con necesidades educativas específicas a determinados niños de origen inmigrado que lleven años residiendo en el municipio y que conozcan perfectamente las lenguas vehiculares. Debe valorarse, además, si esta asignación resulta positiva a la hora de combatir la segregación escolar de determinados centros.

Precisamente, y sobre este punto, el Síndic de Greuges también ha recordado a la Administración que los procesos de segregación no sólo se producen en función del origen inmigrado, sino también, y a menudo de forma aún más notoria, en función de otras variables sociales, como por ejemplo el nivel de instrucción o la clase social de los progenitores. De hecho, tal y como ya se ha comentado anteriormente, hay estudios que constatan que la segregación es más pronunciada en función de estas

últimas variables que del origen inmigrado, de tal forma que el alumnado inmigrado no sería el grupo social con una distribución menos equitativa.

> **La segregación también se produce en los grupos sociales con un nivel de instrucción elevado**

Hay tener presente, además, que los procesos de segregación no sólo afectan a los grupos sociales más desfavorecidos, sino también al alumnado procedente de familias de un nivel de instrucción más elevado. Este alumnado tiende a agruparse de manera más pronunciada en determinados centros y a estar menos distribuido de forma equitativa en el conjunto de la red escolar (R. Benito y I. Gonzàlez, 2007)[41]. Ante esta situación, pues, el Síndic de Greuges ha solicitado que en las políticas de promoción de la equidad del sistema educativo se considere no sólo al alumnado con necesidades educativas específicas. Para conseguir un sistema educativo menos segregado socialmente, con mayor heterogeneidad social interna en la composición social de cada centro y con mayor homogeneidad social entre centros, hay disponer de instrumentos que incidan de manera decidida en la distribución equitativa del alumnado en función del origen inmigrado, pero también en función de otras categorías sociales (nivel instructivo, nivel económico, etc.), y no sólo de la población más desfavorecida, sino también de aquélla con mayor capital económico y cultural. Las políticas de zonificación, por ejemplo, pueden incidir de forma decidida en esta dirección.

### 5.2.4. LA IMPORTANCIA DE LA ZONIFICACIÓN ESCOLAR

Si bien el Decreto 75/2007, de admisión, no incorpora cambios significativos sobre la reserva de plazas, sí modifica aspectos relacionados con el diseño de las áreas de proximidad de los centros. En este sentido, el Decreto de admisión incorpora las mejoras introducidas por el artículo 86.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), y especifica que las áreas de proximidad son las mismas para los centros públicos y para los privados concertados. Cabe destacar que la medida de integración de la zonificación de los centros públicos y privados concertados representa un avance significativo a la hora de fomentar la equidad en el acceso a los centros educativos.

Ciertamente, estudios recientes constatan empíricamente la importancia que puede tener la zonificación como estrategia para combatir la segregación escolar. El estudio elaborado por Benito y González (2007) concluye que, si bien no hay soluciones inequívocamente positivas o negativas en cuanto a la zonificación, sí hay ciertos modelos aplicados en ciertos contextos educativos que pueden resultar más o menos segregadores[42]. Los niveles de segregación residencial, los niveles de equidad educativa, el tamaño del municipio, la oferta escolar, el peso del sector público y privado, la vertebración territorial, la existencia de otras políticas de redistribución del alumnado con necesidades educativas específicas, etc. son variables que inciden en el impacto de un determinado modelo de zonificación en cuanto a la segregación escolar. En términos generales, estos autores remarcan la necesidad de promover la delimitación de zonas socialmente heterogéneas (que intenten no reproducir la segregación territorial), garantizando la igualdad en las condiciones de acceso (que intenten no reproducir las desigualdades sociales objetivas y subjetivas en el acceso: cuotas, transporte, expectativas, etc.). Si bien por sí sola la zonificación no resuelve el problema de la segregación escolar, sí puede contribuir muy decididamente a equilibrar los niveles de demanda de los centros y las diferencias entre centros en el perfil social de su demanda, especialmente por el nivel instructivo de las familias.

En municipios medios o pequeños parece que las zonas únicas son, a priori, el modelo más positivo, aunque esta apreciación se condiciona a las características de la realidad local. En municipios grandes, en cambio, la relación entre segregación escolar y zonificación es mucho más compleja (R. Benito y I. Gonzàlez, 2007)[43].

En la ciudad de Barcelona, por ejemplo, los datos generales parecen confirmar que la nueva zonificación escolar implantada, de áreas relativamente pequeñas integradas por tres centros públicos y tres centros privados concertados, ha generado un efecto positivo sobre la equidad del acceso. Según indica el Consorcio de Educación de Barcelona, en este último proceso de admisión se ha experimentado un incremento de las solicitudes para los centros de titularidad pública y una mayor contención territorial de la demanda, que se podría deber al modelo de zonificación utilizado. Como sucede en el resto de medidas que condicionan la libertad de elección de centro de las familias, cabe decir que la mayoría de quejas recibidas en el Síndic de

[41] Ídem.

[42] Ídem.

[43] Ídem.

Greuges plantean una disconformidad con las limitaciones que suponen las áreas de proximidad para la elección de la escuela deseada. Hay que tener presente que, para muchas familias, especialmente de clases medias, la proximidad no es ni mucho menos el criterio principal en la estrategia de elección de escuela.

**La nueva zonificación escolar de la ciudad de Barcelona ha favorecido la equidad de acceso**

En esta línea, algunas quejas manifiestan el desacuerdo sobre los centros educativos que incorpora la zona de proximidad correspondiente al domicilio de los interesados, generalmente porque la escuela deseada, por motivos ideológicos, pedagógicos o de tradición familiar, no está representada. Éste es el caso, por ejemplo, de las quejas recibidas en 2007 sobre la zonificación en la ciudad de Barcelona (Q 01011/07; Q 01026/07; Q 01037/07; Q 01381/07; Q 02266/07)[44].

Otras quejas, en cambio, plantean la disconformidad con una falta de priorización de la proximidad, generalmente porque la escuela deseada está próxima al domicilio, y en un modelo de zona única no se aprovecha la ventaja que podría tenerse si se aplicase un criterio de proximidad. En esta línea, hay quejas sobre la zona única en el municipio de Cambrils (Q 02722/07) o de Vilafranca del Penedès (Q 04379/07).

La mayoría a veces, el Síndic de Greuges informa que el establecimiento de áreas de proximidad tiene como objetivo poder aplicar el criterio de proximidad del domicilio, que es uno de los criterios fijados legalmente para priorizar, no excluir, las solicitudes de acceso a los centros en el supuesto de que el número de éstas sea superior a la oferta de plazas. La normativa prevé únicamente que las áreas de influencia para los centros públicos y para los concertados tienen que ser las mismas y que, para delimitarlas, debe tenerse en cuenta la distribución geográfica de los centros que imparten las diferentes enseñanzas de acuerdo con el ayuntamiento correspondiente y habiendo escuchado a los centros afectados. Dentro de estos límites, la Administración tiene un margen de discrecionalidad amplio para fijar las áreas de influencia de los centros.

Sin embargo, el Síndic de Greuges actúa cuando puede verse vulnerada la igualdad de oportunidades en el acceso, cuando la zonificación adoptada no combate suficientemente la segregación escolar o cuando esta medida no se complementa con otras estrategias que ayuden a combatir el fenómeno con mayor eficacia.

En cuanto a la igualdad de oportunidades, por ejemplo, el Síndic de Greuges constató en 2007 carencias en los modelos de zonificación en los municipios de Mataró (Q 02762/07) y Terrassa (Q 02462/07). En ambos casos, estas carencias se debían a desequilibrios importantes en las plazas ofertadas en cada una de las zonas de proximidad en el último proceso de admisión, de forma que unas zonas tenían una demanda real o potencial superior a la oferta (y más competencia para acceder a las plazas escolares) y otras zonas, una demanda inferior.

**Para muchas familias la proximidad no es el criterio principal en la elección de escuela**

En Mataró, por ejemplo, según los datos padronales aportados por el propio Ayuntamiento, la zona oeste tendría un déficit de oferta de 160 plazas, y la zona este, un superávit de 186 plazas, y según la demanda de plazas, la zona oeste, un déficit de 28 plazas, y la zona este, un superávit de 86 plazas. Además, las familias residentes en la línea divisoria (Vía Europa) tendrían acceso con los puntos de proximidad a las plazas escolares de ambas zonas, lo que vulnera el principio de igualdad en las oportunidades de elección de centro de las diversas familias del municipio. De acuerdo con estas evidencias, el Síndic de Greu-

[44] Otras quejas sobre la zonificación en la ciudad de Barcelona, no directamente relacionadas con la segregación escolar, han hecho referencia a la falta de ajuste en la zonificación de los centros de educación infantil y primaria y de los centros de educación secundaria (Q 02227/07). La persona interesada comentaba que los IES adscritos a los CEIP correspondientes a su área de proximidad estaban fuera de su distrito de residencia (a pesar de estar próximos geográficamente), lo que provocaba que no podía beneficiarse de los puntos correspondientes a la proximidad. Aunque los alumnos procedentes de centros adscritos tienen prioridad de acceso, y que el baremo sólo se aplica en situaciones excepcionales, cuando la concentración de la demanda procedente de estos centros adscritos supera la oferta de plazas, parece aconsejable prevenir la emergencia de estos posibles desajustes. De acuerdo con ello, el Síndic de Greuges sugirió que, a efectos de baremo, todos los alumnos que solicitaran plaza en un centro de secundaria y que procediesen de uno de los centros de primaria adscritos, siempre y cuando el centro de primaria estuviese situado en el área de proximidad del domicilio familiar, pudiesen tener los puntos correspondientes a este criterio (aunque el centro de secundaria no formase parte del distrito de residencia).

ges sugirió buscar y aplicar otro sistema de zonificación más equilibrado y justo de cara al próximo curso escolar. El Ayuntamiento, en su respuesta, confirmó que ya estaban en marcha los trabajos para mejorar esta zonificación.

**El Síndic constató carencias en los modelos de zonificación en algunos municipios**

En esta nueva zonificación, hay que considerar también la segregación escolar existente en el municipio. Los datos de preinscripción confirman que las familias tienden a evitar, especialmente, determinadas escuelas públicas de la zona este. De hecho, la zona oeste presenta déficit de plazas tanto en el sector público como en el privado, mientras que en la zona este, el sector privado también presenta déficit, aunque no el público, con una oferta no cubierta de 108 plazas. Destacan diferentes centros con menos de 25 solicitudes en primera opción sobre las 50 plazas ofertadas en cada uno de los centros. Sobre esta escasa demanda, la institución sugirió complementar las medidas de zonificación con otras más intensivas que fomentasen una distribución de la demanda más equilibrada entre los centros del municipio, especialmente entre aquellas escuelas segregadas socialmente. Hay que recordar que, como ya hemos comentado anteriormente, el Ayuntamiento de Mataró realiza un esfuerzo importante a la hora de aprovechar la reserva de plazas para distribuir el alumnado con necesidades educativas específicas.

En esta línea, es interesante destacar una queja recibida sobre la zonificación para la admisión de alumnado en secundaria en el municipio de Cambrils (Q 02722/07). La persona interesada ponía en cuestión el modelo de zona única porque, a pesar de vivir en una urbanización en las afueras del municipio próxima al IES El Mar de la Frau, no había podido acceder al centro, con el esfuerzo de desplazamiento que ello comportaba, y sí lo habían hecho otras familias que vivían en el centro del pueblo.

Sobre la aplicación de la zona única, y después de estudiar el asunto, el Síndic de Greuges informó a la persona interesada que esta medida podía defenderse en base a criterios de equidad, porque pretende evitar la concentración de alumnos con necesidades educativas específicas en los dos institutos ubicados en el centro del municipio. De acuerdo con ello, comunicó que no consideraba justificado replantear la zonificación prevista, especialmente sin valorar con anterioridad si resulta realmente efectiva para la distribución más equitativa entre centros del alumnado con necesidades educativas específicas en los próximos años.

Adicionalmente, sobre este punto, y puesto que el municipio se ha visto afectado negativamente por la segregación escolar, se han estudiado las actuaciones que las administraciones implicadas están desarrollando. Destacan medidas como la Oficina Municipal de Escolarización, la Mesa Mixta de Planificación o el Proyecto educativo de ciudad de Cambrils, cuyo impacto no puede ser valorado aún por ser muy reciente. Esperamos, en este sentido, que estas medidas se orienten a combatir el fenómeno y sean complementadas con un mayor número de estrategias. El Departamento de Educación, por su parte, informó que llevó a cabo actuaciones dirigidas a la dinamización del centro más segregado, mediante procesos de evaluación y mejora específicos (evaluación global diagnóstica y plan de mejora) y con la propuesta y el nombramiento de un nuevo equipo directivo implicado en proyectos de mejora, y también actuaciones dirigidas a la redistribución de la matrícula viva entre los diferentes centros de secundaria.

### 5.2.5. EL USO DE LA ADSCRIPCIÓN DE CENTROS DE PRIMARIA Y SECUNDARIA PÚBLICOS

Como es sabido, uno de los factores que explican las estrategias de evitación del sector público por determinadas familias tiene que ver con la discontinuidad de la oferta educativa en el paso de primaria a secundaria, circunstancia que no se produce en muchas escuelas concertadas que integran los diferentes niveles educativos. Éste es uno de los motivos que explica la necesidad de promover la continuidad educativa y de consolidar itinerarios entre los CEIP y los IES.

El Decreto 75/2007, de admisión de alumnado, establece en el artículo 10 las posibilidades y el procedimiento para la adscripción de centros y también los criterios que deben seguirse para determinar esta adscripción. En concreto, establece que “se toma en consideración la disponibilidad de plazas escolares del centro o centros receptores, de manera que no se supere la oferta que tiene o tienen autorizada para el primer curso de cada enseñanza, la relación entre los proyectos educativos y curriculares de los centros a adscribir y el centro o centros receptores, el carácter propio, en su caso, la planificación escolar y la proximidad entre los centros”. Entre estas motivaciones, pues, puede estar la lucha contra la segregación escolar.

Precisamente, y puesto que en el proceso de admisión el alumnado procedente de un centro adscrito tiene prioridad de acceso, la adscripción puede ser una herramienta clave para revalorizar determinados centros con baja demanda o para orientar a un determinado tipo de demanda a un determinado centro. Con motivo de una queja sobre las adscripciones de uno nuevo CEIP del barrio del Raval de Barcelona (Q 00546/07), el Síndic de Greuges solicitó al Departamento de Educación y al Consorcio de Educación de Barcelona que tuviesen en cuenta las adscripciones de centro a la hora de combatir la segregación escolar. Hay que evitar adscribir CEIP segregados a IES segregados, porque de esta forma se reproduce el fenómeno. Es importante que los IES segregados estén adscritos a CEIP no segregados como estrategia para orientar una demanda más heterogénea hacia estos institutos. Y, del mismo modo, es importante que los CEIP segregados estén adscritos a IES no segregados como estrategia para añadir valor a estos centros de primaria y atraer un mayor número de familias socialmente más diversas

**La adscripción puede ser una herramienta para revalorizar centros con baja demanda**

.

Sobre este último aspecto, precisamente, el Síndic de Greuges recordó a la administración afectada que las decisiones relativas a las adscripciones de centros no tienen que consistir sólo, o básicamente, en encajar oferta y demanda escolares y en lograr que las plazas de los centros de secundaria sean suficientes o queden cubiertas con los centros de primaria adscritos, sino también en lograr heterogeneizar la composición social tanto de los centros de primaria como de los de secundaria. Sobre este asunto, el Síndic está pendiente de recibir la respuesta de la Administración.

### 5.2.6. EXISTENCIA DE CENTROS ESCOLARES EN CONDICIONES MATERIALES PRECARIAS Y LENTITUD EN LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS CENTROS

Entre las causas del fenómeno de la segregación está la falta de calidad o la provisionalidad de las instalaciones de los centros. La falta de remodelación de las instalaciones, en el caso de escuelas antiguas, y la existencia de aularios prefabricados, en el caso de escuelas que inician su actividad, son aspectos que afectan negativamente a la demanda de estos centros por parte de las familias. La baja demanda social conlleva que estos centros acumulen vacantes y que éstas sirvan a menudo para escolarizar a la matrícula viva que se incorpora durante el curso escolar. Así se han iniciado procesos de concentración de alumnado recién llegado que han provocado la segregación escolar de numerosos centros.

Éstos son algunos de los factores que han incidido, por ejemplo, en el CEIP Miquel Bleach o en el CEIP Perú del barrio de Sants de Barcelona, centros que están actualmente entre las diez escuelas con una mayor presencia de alumnado extranjero en la ciudad (ver el apartado 4) y, entre otras particularidades, se ubican en edificios antiguos y con patios pequeños o mal acondicionados.

En cuanto a las condiciones materiales de los centros, las quejas que han llegado al Síndic de Greuges en 2007, quince en total, se refirieron básicamente a la proliferación de escuelas situadas en aularios prefabricados. Son especialmente ilustrativas las quejas correspondientes a los municipios de Terrassa (Q 02462/07), Girona (Q 03616/07) y Barcelona, en concreto en el barrio de Poblenou (Q 00881/07, Q 02705/07, Q 02237/07, Q 02342/07, Q 02420/07, Q 02554/07, Q 02555/07, Q 02572/07), porque denotan que las políticas de provisión de la oferta escolar arrastran un déficit de planificación a medio plazo. El *Informe al Parlamento* del año 2007 ya aborda el análisis de esta cuestión.

**Algunos municipios tienen numerosos centros en instalaciones provisionales**

Por una parte, es cierto que estos tres territorios se caracterizan por un crecimiento importante de la demanda en los últimos años y por elevados niveles de densidad urbana, circunstancias que hacen más compleja la planificación. Por otra parte, sin embargo, esta complejidad se ha traducido actualmente en importantes desequilibrios internos en la distribución de la oferta de estos municipios y en una elevada saturación de plazas global. En el caso del barrio de Poblenou, por ejemplo, la demanda educativa fue superior a la oferta durante el último proceso de admisión (con un déficit de 37 plazas). Lo mismo sucedió en el caso de Terrassa con el Distrito 2-Levante y el Distrito 3-Sur, aunque el superávit de oferta en el

Distrito 1-Centro tendiese a compensar este déficit. Pese a que la apertura de nuevos grupos y la construcción de nuevos centros tiendan a equilibrar los niveles de oferta y demanda, la elevada saturación de plazas escolares y la proliferación de aularios prefabricados dejan entrever problemas en la capacidad de anticipación del comportamiento de esta demanda.

Tal y como apunta el Informe *al Parlamento* del año 2007, este déficit de planificación se pone de manifiesto fundamentalmente por tres circunstancias:

En primer lugar, la elevada presencia de centros ubicados en aularios prefabricados en estos tres territorios. En el caso de Poblenou, por ejemplo, de los nueve centros públicos, tres funcionan en instalaciones provisionales y otro está pendiente de construcción. Esta situación demuestra que la oferta de plazas en la zona está creciendo y garantiza que lo continuará haciendo durante los próximos años. Sin embargo, no hay que perder de vista que la proporción de centros que funcionan en aularios prefabricados y provisionales es alta, y este no es un modelo deseable para la escolarización de los niños y para la imagen del sector público. De hecho, si el centro que está pendiente de construcción hubiese estado ya en funcionamiento, en el pasado proceso de admisión de alumnado se habría cubierto la demanda del barrio sin necesidad ni de ampliar ratios, ni de ampliar líneas. Esta circunstancia evidencia un cierto retraso en la capacidad de respuesta que demuestra el Departamento de Educación.

En segundo lugar, el hecho de que meses después de la puesta en funcionamiento en módulos prefabricados de los centros, a veces aún no se sepa ni cuál será su emplazamiento final, ni cuando se habrá construido definitivamente el edificio. En el caso de la queja de Girona, por ejemplo, eso sucede con el nuevo CEIP Girona. Cabe advertir que este centro se encuentra provisionalmente en un solar donde dos otros centros (CEIP Marta Mata y CEIP Pericot) desarrollan o han desarrollado en algún momento, también de manera provisional, su actividad. El informe del Departamento de Educación señala que la construcción de este centro está pendiente de la cesión del solar del Ayuntamiento para la ubicación definitiva. En 2004, con ocasión de la revisión del mapa escolar de la ciudad, aprobado por el Consejo Escolar Municipal, se hizo una previsión de necesidades hasta el año 2015, y en el Plan cuatrienal 2008-2011 del Departamento de Educación consta la edificación definitiva para el año 2008, siempre y cuando se disponga del solar correspondiente.

Y en tercer lugar, el retraso en las previsiones de construcción de la escuela definitiva. En el caso de Poblenou, por ejemplo, cabe destacar una queja sobre la falta de inicio de las obras del CEIP Pere IV (Q 00881/07). La escuela entró en funcionamiento en el curso 2004-2005 en unas instalaciones provisionales con cuatro líneas de P3, además del P4 y el P5, y el Departamento de Educación asumió el compromiso de que en septiembre de 2007 el curso comenzaría en un nuevo edificio que debía construirse en la calle de Bilbao. Aun así, la construcción de este nuevo centro se vio dificultada por diferentes obstáculos y retrasos relacionados con la actuación del Ayuntamiento de Barcelona y del Departamento de Educación (referente a la cesión del terreno, la tramitación de la licencia de obras y de actividad, etc.). Finalmente, las obras comenzaron el día 2 de marzo de 2007, y el curso 2007-2008 no se había iniciado en las instalaciones definitivas.

**Las condiciones de provisionalidad no favorecen la atracción de la demanda**

En esta misma línea, se puede señalar una queja referida al retraso en la construcción del CEIP La Roureda, en el municipio de Tordera (Q 00801/07). La persona interesada señalaba que el centro, actualmente en módulos prefabricados en unas condiciones que califica como deplorables, tenía que estar definitivamente construido para el curso de hace tres años, según la información que se facilitó inicialmente. Más adelante, durante el curso 2006-2007, se informó a las familias que la construcción estaba prevista para el curso 2007-2008, si bien éstas temían que este plazo tampoco fuese cumplido. A pesar de ello, en el momento de presentar la queja, aún no se habían iniciado las obras. En 2007 el Departamento de Educación informó que la redacción y la ejecución del proyecto de obras fueron adjudicadas en noviembre de 2006 y que en breve se podría temporalizar la construcción. También indicaba, sin embargo, que el inicio de las obras de ejecución material del centro dependía de los accesos al solar, pendientes en aquellos momentos de que el Ayuntamiento de Tordera los posibilitase. Finalmente, sin posibilidad de iniciar el curso de este año en el edificio definitivo, el 30 de mayo de 2007 se iniciaron las obras de construcción del CEIP La Roureda con una duración prevista de ejecución de siete meses.

En estos casos, las resoluciones del Síndic de Greuges hacen referencia a los aspectos siguientes:

En primer lugar, se hace énfasis en la necesidad de hacer más esfuerzos a la hora de prever y anticipar la evolución de la demanda. Es importante anticipar el comportamiento de la demanda con suficiente tiempo para poder articular medidas que den respuestas adecuadas a este comportamiento.

En segundo lugar, y con el fin de promover la cobertura de la demanda y evitar la masificación de la oferta ya existente, se solicita acelerar tanto la construcción definitiva de los centros que funcionan de manera provisional como la apertura y construcción de los centros que estén pendientes. La aceleración en la creación de oferta es importante, precisamente para evitar la necesidad de impulsar medidas extraordinarias que incidan negativamente en la calidad del sistema.

Y en tercer lugar, dadas las condiciones de provisionalidad descritas (módulos prefabricados, ubicación provisional, etc.), se sugiere controlar el impacto que esta situación pueda tener sobre la atracción de la demanda y sobre la disponibilidad de plazas vacantes en el periodo de matrícula viva. Los datos de preinscripción para el curso 2007-2008 constatan que, en unos casos más que en otros, las condiciones de provisionalidad podrían no haber favorecido la atracción de la demanda. Hay que tener presente esta circunstancia en el proceso de matrícula viva y evitar que la disponibilidad de plazas vacantes durante el curso escolar pueda favorecer dinámicas de concentración de alumnado recién llegado y con necesidades a los centros.

Estas sugerencias requieren más coordinación del Departamento de Educación y de los ayuntamientos, para mejorar las condiciones materiales de los centros educativos.

## 5.3. LA REPRODUCCIÓN DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN EL PROCESO DE PREINSCRIPCIÓN Y MATRÍCULA DEL ALUMNADO

### 5.3.1. DESACUERDO CON LA PLAZA ASIGNADA DE OFICIO Y CON LAS LIMITACIONES A LA ELECCIÓN DE ESCUELA POR PARTE DE LAS FAMILIAS

Las asignaciones de oficio afectan aproximadamente al 5% de los alumnos admitidos a P3. Como hemos indicado en epígrafes anteriores, muchas quejas presentadas por familias tienen que ver precisamente con el desacuerdo con esta plaza asignada de oficio durante el proceso de admisión (cerca de un centenar de quejas llegaron en 2007 sobre esta cuestión).

Muy a menudo, en los escritos de queja se menciona la obligación que supuestamente tiene la Administración educativa de garantizar plaza en alguno de los centros escogidos en la solicitud de preinscripción y se invoca a la libertad de elección de centro como un derecho contenido en la Constitución.

Con todo, cabe recordar que la Constitución reconoce el derecho de los padres a escoger la formación religiosa y moral que estimen más oportuna para sus hijos (art.77.3), pero en cambio no contempla la libertad de elección de centro, regulada la Ley Orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación (LODE), como el derecho a escoger centro docente tanto público como privado o concertado.

**La Administración tiene el deber de garantizar la equidad del sistema educativo**

Ante este planteamiento de algunas familias, el Síndic orienta a las personas interesadas y les recuerda que la elección de centro no tiene carácter absoluto y que la propia normativa que la reconoce establece mecanismos para priorizar las solicitudes de acceso a los centros en el supuesto de que su número sea superior a la oferta de plazas existentes, partiendo de la base que éste es un número necesariamente limitado.

Ésta ha sido precisamente la línea seguida por una jurisprudencia abundante del Tribunal Supremo, que ha considerado que este ejercicio debe ser satisfecho como una manifestación de preferencia garantizada siempre y cuando sea posible, y no excluye la existencia de criterios objetivos de selección.

Finalmente, la institución también expone a las personas interesadas el deber que tiene la Administración, previsto por las diferentes leyes de educación, de garantizar la equidad del sistema educativo. Y en base a este deber es muy importante que la Administración desarrolle políticas que permitan orientar el procedimiento de admisión y la elección de escuela de las familias (no el derecho a esta elección). Cabe recordar que el derecho que tienen las familias a elegir entre diferentes escuelas no impide a la Administración intervenir sobre el procedimiento de admisión.

La necesidad de que la Administración intervenga se pone de manifiesto en la tipología de quejas recibidas en el Síndic de Greuges. Muchas de estas quejas expresan resignación por no haber podido

acceder a ninguna de las escuelas solicitadas en la preinscripción, pero otras muchas manifiestan una clara voluntad de huida respecto a los centros que quedan con vacantes, una vez realizada la asignación de plaza. Los datos de preinscripción y matrícula expuestos en epígrafes anteriores constatan estos procesos de huida. Mediante estos procesos, cabe tener presente que se refuerza un círculo vicioso: la huida de familias de determinados centros contribuye a alimentar la segregación escolar, y esta segregación estimula aún más a las familias a huir de estas escuelas.

Para romper este círculo, la Administración debe combatir la segregación escolar mediante todos los instrumentos que tiene a su alcance y también mediante los que incidan en la equidad en el procedimiento de admisión. Algunos consideran que la solución del problema pasa por mejorar fundamentalmente las condiciones objetivas de los centros (instalaciones, profesorado, etc.), desde el convencimiento de que si todos los centros fuesen socialmente atractivos, la equidad en su composición social quedaría garantizada sin ningún condicionamiento de la Administración a la elección de escuela de las familias.

Estos planteamientos, sin embargo, obvian las lógicas de elección de escuela de los diferentes grupos sociales. Los estudios sociológicos concluyen que las clases medias ponen en práctica estrategias de distinción social en la escolarización de sus hijos, que se concretan en la investigación de espacios educativos propios y en la elección de escuelas que ofrezcan una composición social homogénea respecto al grupo de iguales. Estas estrategias, por ejemplo, explican que en muchos municipios los procesos de concentración escolar más intensos no se produzcan entre el alumnado extranjero, sino más bien entre el alumnado con progenitores de nivel instructivo elevado (Benito y González, 2007)[45]. O también explica los procesos de apropiación de los centros públicos por determinadas familias de clases medias, cuando han tenido que escolarizar a sus hijos por la imposibilidad de acceder a los centros inicialmente deseados (Raveaud y Van Zanten, 2007)[46].

Esta reflexión nos lleva a plantear un último aspecto: las políticas relacionadas con la admisión de alumnado que aplique la Administración no sólo tienen que fomentar la redistribución equitativa del alumnado con necesidades educativas específicas, sino del conjunto de grupos sociales. Cabe tener presente que, como hemos comentado, la segregación escolar por nivel de instrucción puede ser más intensa que la segregación en función del origen inmigrado (Benito y González, 2007)[47]. La finalidad de estas políticas debe ser que la composición social de los centros sea internamente heterogénea desde diferentes variables sociales.

### 5.3.2. FALSOS EMPADRONAMIENTOS Y OTRAS IRREGULARIDADES EN EL PROCESO DE ADMISIÓN

El *Informe al Parlamento* 2007 también destaca la existencia de irregularidades en el procedimiento de admisión. De hecho, la tensión en la elección de escuela también comporta prácticas fraudulentas relacionadas con el proceso de preinscripción. En esta línea, la institución recibe quejas sobre presuntas irregularidades cometidas tanto por determinadas familias que alegan, a efectos de baremo, circunstancias que presuntamente son falsas como por algunos centros que cometen irregularidades para alterar el resultado de las listas baremadas de admitidos. En concreto, durante el proceso de admisión correspondiente al año 2007 el Síndic de Greuges recibió 19 quejas relacionadas con este tipo de cuestiones.

En cuanto a las irregularidades cometidas por familias, éstas hacen referencia a falsos empadronamientos o también a falsas enfermedades. Estas prácticas intentan conseguir el máximo de puntos posibles para acceder a uno de los centros deseados, como estrategia generalmente para evitar los centros más estigmatizados del territorio. De hecho, las quejas se han producido de forma más frecuente en municipios caracterizados por una elevada segregación escolar, como es el caso de las ciudades de Badalona o Barcelona.

En el caso de los falsos empadronamientos, el Departamento de Educación traslada la denuncia al ayuntamiento correspondiente para que realice las investigaciones pertinentes, tal y como prevé el artículo 62 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación de las entidades locales. Sobre este proceso, el Síndic de Greuges constata diversos aspectos que deben mejorar.

Un primer aspecto es que el grado de comprobación del domicilio habitual de los alumnos por parte de los ayuntamientos es muy variable. Cabe decir que

[45] Ídem.

[46] Raveaud, M. i Van Zanten, A. (2007). "Choosing the Local School: Middle Class Parents' Values and Social and Ethnic Mix in London and Paris". *Journal of Education Policy*, V.22, n.1, p.107-124.

[47] Ídem.

la tramitación de las quejas demuestra que hay ayuntamientos que no muestran demasiado interés en investigar estas presuntas irregularidades, bien porque consideran que la aplicación de los criterios de admisión de alumnado corresponde al Departamento de Educación, bien porque consideran que el domicilio del niño a efectos escolares no tiene que coincidir necesariamente con el domicilio de residencia, bien por otras circunstancias.

A menudo, sólo actúan cuando hay denuncias específicas, con nombres y apellidos de los alumnos que presuntamente han falseado el empadronamiento. En estos casos, la Administración local o el propio Síndic de Greuges informan a las personas interesadas que si no aportan datos concretos no se procede a realizar ninguna investigación (Q 03190/07 y otros). En este sentido, el Síndic de Greuges considera que hay formas de acotar la investigación de posibles casos de fraude. A modo de ejemplo, están las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Cerdanyola con motivo de una queja sobre falsos empadronamientos en dos centros escolares (Q 04476/07). En concreto, el Ayuntamiento investigó los cambios de residencia en el último año en la zona de proximidad de los centros y notificó al Departamento de Educación los casos de irregularidad detectados por la policía local.

**El Síndic detecta falta de implicación de algunas administraciones a la hora de combatir las irregularidades en el proceso de admisión**

Un segundo aspecto a mejorar, precisamente, hace referencia al uso que se da a los resultados de estas comprobaciones. El empadronamiento en un domicilio diferente al de residencia no siempre es identificado por los ayuntamientos como situación irregular (por ejemplo, en casa de los abuelos), de tal manera que la detección de estas situaciones no siempre comporta la tramitación de la baja del padrón de habitantes. En estos casos, el Síndic informa a la Administración local que la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local establece que los ayuntamientos tienen que llevar a cabo las operaciones y las actuaciones necesarias para mantener actualizados los padrones, de manera que los datos que éstos contienen concuerden con la realidad. A la vez, también recuerda que el reglamento estatal de población y demarcación territorial de las entidades locales establece la obligación de los ayuntamientos de dar de baja de oficio las personas que figuren empadronadas incumpliendo los requisitos que establece el propio reglamento (Q 05744/06; Q 06551/06; etc.).

Ante esta inacción, hay casos que, pese a formalmente no considerar que se haya producido ninguna irregularidad, la Administración aplica medidas para facilitar la escolarización en uno de los centros deseados a las personas que han presentado las denuncias de falsos empadronamientos (ampliaciones de ratio, priorización en las listas de admisión, etc.). Eso se produjo, por ejemplo, en Sant Sadurní d'Anoia (Q 03832/07).

Otros ayuntamientos, en cambio, habiendo comprobado las irregularidades, inician los trámites correspondientes para dar de baja del padrón de habitantes a las personas que han falseado los datos del domicilio habitual. Generalmente, cuando el Departamento de Educación recibe el certificado de la baja padronal, la actuación concluye también con la baja de los alumnos del centro donde habían conseguido plaza con la documentación falsa. Esta misma situación ya fue destacada el 2006 con motivo de una queja en el municipio de Figueres (Q 06861/06). La coordinación entre administraciones y la celeridad en las actuaciones resultaron fundamentales.

Precisamente, un tercer aspecto que debe mejorarse es la celeridad de las diferentes administraciones que intervienen en la resolución de las presuntas irregularidades antes de iniciar el curso escolar, cuando es más sencillo realizar cambios en las listas de admitidos. Asimismo, determinados ayuntamientos, a pesar de llevar a cabo las investigaciones pertinentes, no actúan con la rapidez necesaria para tramitar y notificar la baja del registro padronal al Departamento de Educación, o bien la Administración educativa, una vez notificada la baja, no actúa con suficiente diligencia para dar de baja a los alumnos implicados del centro.

En este sentido, es ilustrativo exponer la situación ocurrida en dos municipios diferentes. Por una parte, en unas quejas sobre falsos empadronamientos en Vilanova i la Geltrú (Q 08282/06; Q 08283/06), el Ayuntamiento comunicó al Departamento de Educación que había iniciado el procedimiento para incoar de oficio la baja del padrón municipal de habitantes de las familias denunciadas, y el Departamento, en cambio, como aún no tenía formalmente la notificación de la baja padronal, decidió desestimar el recurso de la persona que había denunciado los hechos.

Por otra parte, en la queja ya comentada de Cerdanyola del Vallès (Q 04476/07), el Ayuntamiento

lamenta no haber podido concluir antes del inicio del curso escolar el proceso de investigación de todas las familias que podrían haber cometido algún tipo de irregularidad y también lamenta que el procedimiento para dar de baja de oficio a una persona empadronada no facilite la celeridad. De hecho, el procedimiento que determina el artículo 72 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación de las entidades locales, requiere la comprobación del incumplimiento de los requisitos y, una vez comprobada esta circunstancia, la realización de una audiencia con las personas implicadas, que deben comunicar el lugar donde viven habitualmente y solicitar por escrito el alta en el padrón municipal correspondiente y la tramitación de la solicitud de alta.

Si el interesado no está de acuerdo con la baja, ésta sólo puede llevarse a cabo mediante un informe favorable del Consejo de Empadronamiento, organismo de ámbito estatal. Según el procedimiento establecido, pues, en caso de disconformidad de las personas interesadas, la Administración local puede no tener suficiente tiempo para resolver las denuncias presentadas antes de que se inicie el curso escolar. En la queja de Cerdanyola del Vallès, por ejemplo, el Ayuntamiento inició el procedimiento para incoar de oficio la baja del padrón a diversos alumnos en julio de 2007, y en diciembre de 2007 aún no se sabía la resolución final de los que recurrieron contra la decisión.

**Los ayuntamientos deben mantener los padrones actualizados para que los datos sean reales**

Ciertamente, hace algunos años el Departamento de Educación ya introdujo mecanismos de carácter preventivo en el proceso de preinscripción y matrícula para intentar evitar que las familias pudiesen hacer valer información no ajustada a la realidad. Se aumentaron, por ejemplo, las exigencias relacionadas con la documentación acreditativa de los criterios de baremación, como por ejemplo la necesidad de aportar el certificado o el volante municipal de con vivencia del alumno y el resguardo de la renovación del DNI en los casos en que la dirección que aparecía en el DNI del solicitante no coincidía con el domicilio que se había comunicado en el proceso de admisión.

Sin embargo, y puesto que las irregularidades continúan existiendo, las instrucciones que desarrollan el Decreto 75/2007 tendrían que prever un tratamiento excepcional para los casos en que los ayuntamientos aportan informes sobre irregularidades en el empadronamiento, y en que se notifica que se inicia el procedimiento para dar de baja a un determinado alumno del padrón, lo que significa que el ayuntamiento en cuestión certifica que el domicilio donde está empadronado el alumno no es su domicilio habitual. Se podrían ampliar, por ejemplo, los requisitos para demostrar el domicilio real de residencia, no sólo mediante el certificado de empadronamiento.

**El Departamento de Educación introdujo mecanismos preventivos contra fraudes en el proceso de inscripción**

La lentitud del proceso de resolución de las irregularidades también afecta a las actuaciones del Departamento de Educación cuando estas irregularidades ya han sido verificadas por la propia Administración local. En la queja relativa a irregularidades en el municipio de Cerdanyola del Vallès (Q 04476/07), el Departamento de Educación señaló que, en los casos en que el alumnado había sido dado de baja de oficio por el ayuntamiento, debía iniciarse un procedimiento de revisión de oficio declarativo de la nulidad de las listas de alumnos. Esta decisión, prevista en casos en los que la Administración cambia determinados criterios por motivos de legalidad o de oportunidad, requiere la intervención de la Comisión Jurídica Asesora, lo que demora aún más el procedimiento. De hecho, el Síndic de Greuges informó al Departamento de Educación que no consideraba adecuado recurrir a este procedimiento y que no debería ser aplicado en aquellos casos en los que la Administración local resuelve que se ha producido un empadronamiento fraudulento, porque la revisión del acto no tiene el origen en un cambio de criterio de la Administración por motivos de legalidad o de oportunidad, sino en la aportación de documentación fraudulenta por parte de los interesados. En este sentido, hay que tener en cuenta que, para estos casos, el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, establece expresamente en el artículo 6.4 que la falsedad o el fraude

en los datos aportados comporta la pérdida de los derechos de prioridad en el acceso.

De hecho, como no es necesario recurrir al procedimiento de revisión de actos nulos que prevé el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el Síndic de Greuges informó que tampoco debía condicionarse la actuación del Departamento de Educación a la existencia de una resolución definitiva en vía administrativa del ayuntamiento correspondiente. Este criterio no tiene en cuenta lo que prevé el artículo 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual los actos administrativos producen efectos desde la fecha en que se dictan, salvo que se disponga otra cosa. Según el Síndic, la resolución del ayuntamiento de modificar el padrón constituye título suficiente para la actuación del Departamento de Educación, sin necesidad de esperar a la finalización de la vía administrativa, que el artículo 138 de la Ley 30/1992 establece sólo para los procedimientos sancionadores.

Ante estas circunstancias, y en el caso concreto de la queja presentada en Cerdanyola del Vallès, se ha instado al Departamento de Educación a que, de cara al próximo proceso de preinscripción y matrícula, rectifique los criterios de actuación en los supuestos en que los ayuntamientos constaten la existencia de falsos empadronamientos y se resuelva la modificación correspondiente del padrón, en el sentido de aplicar el artículo 6.4 del Decreto 75/2007 con todas las garantías del procedimiento administrativo, aunque sin recurrir al procedimiento de revisión de oficio por nulidad que prevé el artículo 102 de la Ley 30/1992.

En lo que concierne a las falsas enfermedades, destacan quejas presentadas por familias que se ven perjudicadas a la hora de acceder a un determinado centro debido al inusual número de certificados médicos que presentan otras familias en el proceso de matriculación y que reducen sensiblemente sus probabilidades de obtener plaza. A raíz de una queja de un centro concertado en el municipio de Lleida (Q 03096/07), se constató que 6 niños habían alegado esta circunstancia del total de 75 alumnos admitidos, cifra aparentemente superior a la prevalencia de estas enfermedades entre la población infantil. Los datos aportados por el Departamento también constataban diferencias entre centros públicos y centros concertados en el número de alumnos que alegaban sufrir estas enfermedades, a efectos de baremo, con los certificados médicos correspondientes. Éstos podrían ser indicios sobre el falseamiento de estas circunstancias en el proceso de admisión, que aconsejan un control más exhaustivo de la Administración sobre estos procesos de certificación. Por ejemplo, se podría requerir que el certificado médico fuese expedido por el médico de cabecera de la seguridad social.

Tanto en casos de falsas enfermedades como de falsos empadronamientos, el Departamento de Educación también revisa que el centro escolar, que custodia la documentación, haya realizado una correcta baremación de las listas y que todas las familias hayan aportado la documentación acreditativa necesaria. En la mayoría de quejas, la Inspección educativa constata que el centro actúa correctamente (Q 08096/07; Q 03190/07; Q 03251/07; Q 02182/07; etc.).

Estas investigaciones, sin embargo, también constatan que hay algunos centros que no realizan correctamente la baremación de las listas. La revisión de la documentación por parte de la Inspección educativa permitió resolver quejas sobre centros concertados en los municipios de Manresa (Q 02244/07) y de Premià de Mar (Q 02513/07). En este último caso, por ejemplo, el centro había concedido los puntos de padre o madre trabajadora en el centro a un alumno que tenía un familiar de segundo grado contratado por la escuela. Una vez detectadas las irregularidades, se corrigió la lista baremada.

Precisamente, otras quejas ilustran hasta qué punto algunos centros pueden llegar a distorsionar la baremación como estrategia para seleccionar la demanda. Es el caso, por ejemplo, de una queja presentada por una familia sobre la baremación realizada por un centro concertado en el municipio de Premià de Dalt (Q 02799/07), porque había constatado que más del 90% del alumnado admitido tenía los puntos de hermanos o de hijos de trabajadores del centro. Por ejemplo, una manera distorsionar la baremación es mediante la contratación temporal de familiares para obtener los puntos correspondientes.

Y es el caso, por ejemplo, también, de una queja que expone la invitación a las familias por la dirección de un centro concertado de la ciudad de Barcelona a falsear la información del domicilio de residencia en la solicitud de preinscripción, sin la necesidad de falsear la documentación acreditativa (Q 02323/07). En la investigación realizada, el Consorcio de Educación de Barcelona comprobó que, en efecto, habían existido errores de baremación en la acreditación del área territorial de proximidad, y que estos errores se tenían que imputar a la misma dirección del centro. También en la ciudad de Barcelona, merece la pena mencionar otra queja sobre la baremación realizada por otro centro concertado, que había adjudicado los 40 puntos en el procedimiento de admisión en P3 a alumnos que tenían hermanos matriculados y prematriculados en el primer ciclo

de educación infantil, no concertado (Q 02661/07; Q 02662/07).

Cabe destacar que, en la resolución de estos casos, el Consorcio de Educación de Barcelona optó por no modificar la matrícula existente, bien porque la responsabilidad era imputable principalmente al centro, o bien porque el curso escolar era a punto de comenzar o por no alterar el equilibrio conseguido en el proceso de admisión entre la oferta y la demanda. En este sentido, el Síndic de Greuges solicitó a esta administración restablecer la situación de derecho, claramente vulnerada, y dar la oportunidad de acceder al centro a las familias que les habría correspondido y que no habían podido hacerlo. Eso podría significar, lógicamente, asignar a otros centros con vacantes algunas de las familias ya matriculadas. Sobre este asunto, el rigor de la Administración en el cumplimiento de la normativa es fundamental para prevenir esta práctica en el futuro.

Paralelamente, también sugirió, tal y como establece el artículo 24 del Decreto 75/2007, aplicar las sanciones correspondientes previstas en el artículo 62 de la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación. El incumplimiento grave comporta, incluso, la rescisión del concierto.

### 5.3.3. LAS LIMITACIONES DE LAS OFICINAS MUNICIPALES DE ESCOLARIZACIÓN Y DE LAS COMISIONES DE ESCOLARIZACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN DE ALUMNADO

Para prevenir las prácticas irregulares en el proceso de admisión diversas personas interesadas cuestionan en los escritos de queja que los centros escolares se ocupen, en primera instancia, de la custodia y la revisión de la documentación acreditativa sobre el cumplimiento de los criterios de prioridad de las familias. Esta reflexión introduce el debate planteado sobre el control del proceso de admisión.

Inicialmente, las oficinas municipales de escolarización y las comisiones de escolarización se plantearon como instrumentos clave para garantizar, entre otros aspectos, la equidad en la admisión de alumnado. Cabe decir que el Decreto 252/2004, sobre la admisión de alumnado, anterior al vigente, de 1 de abril, dotaba a las oficinas municipales de escolarización de competencias para baremar las solicitudes recibidas por este servicio y para remitir estas solicitudes baremadas a los centros de primera opción (artículo 18.5). Este mismo decreto establecía que, habiendo finalizado el periodo de preinscripción, las nuevas solicitudes de admisión se trasladarían en último término a la comisión de escolarización o, en su caso, a la oficina municipal de escolarización correspondiente, para que procediese a la adjudicación de plaza escolar, de acuerdo con una distribución adecuada y equilibrada entre los centros docentes (artículos 6.6. y 19.3.d.).

Dotar a las comisiones de escolarización de competencias para controlar la asignación de la matrícula viva en los centros escolares era una medida que permitía intensificar la lucha contra la segregación escolar de determinados centros. Lo cierto, sin embargo, es que la aplicación de los artículos 6.6, 18.5 y 19.3.*d* se suspendió a raíz de un proceso judicial abierto, que aún hoy está pendiente de la resolución del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Finalmente, como ya hemos comentado en el apartado de normativa, el nuevo Decreto 75/2007, por el que se establece actualmente el procedimiento de admisión, ya no contiene estos artículos.

A esta limitación de las competencias originariamente asignadas debe añadírsele otras dificultades respecto a la relación con las familias y centros escolares, y la coordinación entre las diferentes administraciones implicadas. Las quejas recibidas en el Síndic de Greuges sobre las oficinas municipales de escolarización en el último proceso de admisión (Q 02556/07; Q 02942/07; Q 03018/07; Q 03023/07; etc.), por ejemplo, hacían referencia a la falta de actualización de la información disponible sobre la oferta de plazas vacantes. La práctica constata, en este sentido, un déficit de integración de los sistemas informáticos de información del Departamento de Educación y de las propias oficinas municipales de escolarización, lo que dificulta poder llevar a cabo correctamente su labor informativa.

El Síndic de Greuges, pues, propone fortalecer el papel de las oficinas municipales de escolarización y las comisiones de escolarización en la gestión del proceso de admisión.

### 5.3.4. PROBLEMAS RESPECTO A LA INFORMACIÓN FACILITADA A LAS FAMILIAS

El Decreto 75/2007 establece que el Departamento de Educación informe sobre la oferta escolar disponible en cada uno de los territorios. Asimismo, atribuye a los centros escolares y a las oficinas municipales de escolarización la función de informar a las familias sobre los aspectos fundamentales que puedan incidir en la admisión del alumnado (proyectos educativos, oferta de enseñanzas, oferta de plazas escolares, adscripción de centros, criterios de admisión del alumnado, área de proximidad, etc.).

Sobre esta labor informativa que desarrollan las diferentes administraciones implicadas y los niveles administrativos implicados, y además de los aspectos ya tratados en el epígrafe anterior, conviene considerar diversos aspectos a mejorar.

**Hay desigualdades entre grupos sociales en el uso de la información por parte de las familias**

En primer lugar, debe hacerse referencia a las desigualdades sociales en el acceso a la información. De hecho, las diferencias entre clases sociales en las lógicas de elección de centro se deben, en parte, a diferencias en los niveles de conocimiento del sistema educativo y de la oferta escolar. Algunos estudios corroboran que las familias de más nivel económico y educativo efectúan una elección de centro más cuidadosa, entre otros motivos, porque utilizan más y mejor información, mientras que las familias socialmente menos favorecidas, con más dificultades para estar informadas, tienen una percepción más difusa (o simplemente incorrecta) de las características del sistema educativo (Calero y Escardíbul, 2007)[48]. Ello explica, sólo en parte, que la resistencia a escolarizarse en determinados centros, o la huida para hacerlo en otros, sea más frecuente entre las clases medias que entre las clases trabajadoras. En último término, estas desigualdades sociales relacionadas con la información revierten negativamente sobre la equidad del sistema y sobre la composición socialmente heterogénea de los centros.

En segundo lugar, conviene mencionar la existencia de prejuicios sociales sobre la oferta escolar que contribuyen a consolidar la segregación escolar. Los prejuicios existentes sobre la calidad de los diferentes centros escolares, muchas veces erróneamente fundamentados, condicionan la elección de escuela de las familias. Estos prejuicios se constatan en algunas de las quejas presentadas al Síndic de Greuges sobre la imposibilidad de acceder a la escuela solicitada en primera opción y se concretan en un rechazo frontal mostrado por algunas familias hacia el conjunto del sector público. Las políticas de información a las familias deben tender a combatir estos prejuicios, dando a conocer las características de la oferta escolar y las virtudes de los diferentes centros que lo integran, especialmente durante el proceso de admisión de alumnado.

En tercer lugar, estas quejas también constatan falta de información sobre los derechos de las familias relacionados con la escolarización de sus hijos. A modo de ejemplo, muchas familias consideran que el derecho de libertad de elección de centro obliga a la Administración a asignar plaza en el centro deseado por la familia, sea cual sea la disponibilidad de plazas. Estas apreciaciones, no ajustadas a la realidad, condicionan negativamente la gestión de los procesos de preinscripción y matrícula, especialmente en el caso de las familias que no han conseguido plaza en ninguno de los centros solicitados, y también las posibilidades de la propia Administración de combatir el fenómeno de la segregación escolar. Desde este punto de vista, y con motivo de diversas quejas sobre el último proceso de admisión (Q 02036/07, Q 02187/07, Q 02107/07, Q 02153/07, Q 02171/07, Q 02227/07 y Q 02332/07), el Síndic de Greuges ha sugerido a la Administración educativa incorporar a la solicitud de preinscripción alguna referencia a los derechos que tienen las familias en este proceso.

**Los prejuicios sociales sobre la oferta escolar contribuyen a consolidar parte de las familias**

En cuarto lugar, estas mismas quejas también constatan un déficit de información sobre el procedimiento de preinscripción. Las personas interesadas, entre otras cosas, manifestaban el desacuerdo sobre el desconocimiento que habían tenido en el proceso de admisión de los cambios normativos que introdujo el Decreto 75/2007 (Q 02227/07, por ejemplo). Precisamente, estas quejas sirven para evidenciar que numerosas familias afrontan el proceso de admisión sin una información adecuada. Si consideramos las quejas recibidas en esta institución, los aspectos en torno a los que se constata un déficit de información son:

- Derechos de las familias en la escolarización de sus hijos.
- Consideración, a efectos de baremo, de la existencia de hermanos en el centro adscrito al centro solicitado.

[48] Calero, J. y Escardíbul, J. (2007). "Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003". *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 183-(4/2007).

- Criterios de prioridad y baremo correspondiente.
- Explicación de la baremación de las solicitudes (especialmente que el baremo correspondiente a la primera opción se aplica en el resto de opciones solicitadas).
- Documentación acreditativa que debe adjuntarse para certificar las circunstancias alegadas a efectos de baremo.
- Aspectos básicos sobre el procedimiento de preinscripción y matrícula para conocer los pasos a seguir y las instancias de apoyo.
- Características de la oferta escolar de la zona.

Estas mismas quejas recibidas ponen de manifiesto la conveniencia que el Departamento de Educación optimice el proceso de información y adecue los instrumentos que tiene a su alcance (web, documentos informativos, solicitud de preinscripción, etc.) a las necesidades de información de las familias.

Finalmente, y en quinto lugar, hay quejas que también constatan un déficit de información sobre el procedimiento de asignación de plaza y de matrícula. Éstas hacen referencia básicamente a la atención prestada en algunas oficinas municipales de escolarización, como por ejemplo Mataró (Q 02556/07) y Terrassa (Q 02942/07; Q 03018/07 y Q 03023/07). Lo cierto es que, desde un punto de vista formal, no se han detectado irregularidades en los protocolos de información de estos servicios. Sin embargo, dada la tensión con que muchas familias viven el proceso de preinscripción y matrícula, especialmente en el periodo comprendido entre la publicación de las listas baremadas y la asignación de plaza, y atendida la existencia de quejas que manifiestan un cierto malestar por la atención recibida, el Síndic de Greuges ha recordado la necesidad de reflexionar sobre la metodología utilizada, con el fin de mejorar la información que reciben las familias en el proceso de admisión de alumnado (sistematización de las reclamaciones recibidas, inmediatez en la respuesta; información escrita sobre qué hacer si la plaza asignada por la Administración no responde a las necesidades; plazos previstos de reclamación; lugares donde pueden recogerse y presentarse impresos de reclamación; posibilidades de reasignación de plaza; modelos de impresos, información y documentación necesaria para rellenar los impresos y modelos de solicitud de plaza nueva, etc.).

En esta misma línea, el Síndic de Greuges también recibió una queja sobre la falta de argumentación y motivación de las respuestas del Consorcio de de Educación de Barcelona a las reclamaciones efectuadas sobre las asignaciones de oficio de plazas escolares (Q 03386/07). En esta ocasión, el Síndic de Greuges recordó que, según la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, la respuesta que da la Administración en el proceso de admisión de alumnado debe ser congruente con el contenido de las reclamaciones presentadas por las familias y hacer referencia a los principales argumentos señalados. Adicionalmente, también tienen que aparecer de manera suficientemente clara y argumentada los motivos que justifican la resolución adoptada por la Administración, así como las vías administrativas o judiciales, en su caso, de que dispone la persona interesada para continuar con el proceso de reclamación. En este caso, estos criterios no se respetaban lo suficiente, tal y como reconoció la propia administración afectada. En la respuesta a esta resolución, el Consorcio de Educación de Barcelona se comprometió a revisar los procedimientos seguidos para responder a las reclamaciones.

**Combatir la segregación conlleva gestionar el conflicto con las familias que se opongan a la asignación de la plaza**

Sobre estos problemas de información en la fase de asignación de plaza y matrícula, cabe tener presente que la calidad de la información es fundamental a la hora de promover que las familias comprendan cómo funciona la admisión de alumnado en el sistema educativo, qué limitaciones tiene y qué criterios guían las políticas de la Administración educativa. Cabe recordar que combatir la segregación escolar supone, por una parte, priorizar las políticas de equidad en la admisión de alumnado y, por otra parte, gestionar el conflicto con las familias que se opongan a la asignación de plaza efectuada por la Administración. Mejorar la información favorece una mejor comprensión por parte de las familias de las políticas que lleva a cabo la Administración para combatir la segregación escolar.

### 5.3.5. DILEMAS RELACIONADOS CON LOS CRITERIOS DE ADMISIÓN

Finalmente, el Síndic de Greuges también ha recibido numerosas quejas sobre los criterios de prio-

ridad de acceso que contiene la normativa. Las quejas son promovidas a menudo por familias que no han podido acceder a la escuela deseada y que no están de acuerdo con que determinados colectivos (los hijos de familias numerosas o los alumnos con una enfermedad digestiva crónica) tengan prioridad de acceso sobre otros (Q 04191/07, por ejemplo). La reciente aprobación del Decreto 75/2007 y el contexto de segregación escolar y de creciente presión por parte de determinadas familias a la hora de escoger centro son factores que han favorecido el incremento de quejas sobre este punto.

Más allá de la protección jurídica que puedan tener estos colectivos[49] o de sus necesidades específicas, que pueden justificar o no este tratamiento preferencial, la institución del Síndic de Greuges ha reiterado a la Administración la necesidad de otorgar un mayor peso a los factores económicos, que son el origen de buena parte de las desigualdades sociales y educativas de nuestro sistema educativo. El criterio de renta de la unidad familiar representa una puntuación residual sobre el conjunto de la baremación (10 sobre 115 puntos posibles) y sólo puntúa en el caso de que alguno de los progenitores sea beneficiario de la renta mínima de inserción. La consideración de la renta per cápita como criterio de prioridad, por ejemplo, podría justificar la eliminación del tratamiento preferencial que tienen las familias numerosas, porque ya se ponderaría la situación económica al dividir la renta familiar por el número de miembros de la familia. De esta forma, las familias monoparentales, por ejemplo, también podrían beneficiarse.

Aun así, tampoco está claro qué impacto podría tener para el fenómeno de la segregación escolar una mayor valoración de los criterios de renta en el proceso de admisión. A priori, parece que dar prioridad de acceso a las familias con menores recursos podría ayudar a combatir el fenómeno, porque estas familias, que son mayoritarias en los centros guetizados, tendrían más opciones a la hora de acceder a las escuelas con mayor prestigio social. Ciertamente, en determinadas realidades locales, este razonamiento puede cumplirse. Sin embargo, la investigación sociológica demuestra las diferencias entre clases sociales en las lógicas de elección de centro, y que la distinción social en la elección de centro es una estrategia protagonizada mayoritariamente por familias de clases medias. Desde este punto de vista, pues, dar prioridad de acceso a las familias con menores recursos no tendría que comportar necesariamente más heterogeneidad social de los centros escolares segregados, porque estas familias no necesariamente mostrarían preferencia por las escuelas distinguidas socialmente, ocupadas mayoritariamente por familias de clases medias. Cuando menos, cabría estudiar su impacto real.

**Debe valorarse el impacto de los criterios de admisión sobre la segregación escolar**

El único criterio de prioridad que reproduce inequívocamente la segregación de determinadas escuelas es el de hermanos en el centro. Como es lógico, el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, sobre el procedimiento de admisión de alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, establece que el hecho de tener hermanos escolarizados en el centro en el momento en que se presenta la preinscripción represente el criterio con una puntuación máxima (40 puntos). Por una parte, es incuestionable la necesidad de que la normativa promueva el agrupamiento de hermanos en un mismo centro. Por otra parte, también parece incuestionable que este criterio dificulta que un centro con una elevada concentración de un determinado grupo social deje de estarlo a medio plazo, porque gran parte del alumnado que cada año se incorpora, como son hermanos de alumnos ya escolarizados, responde al mismo perfil social. Con ello no afirmamos, en ningún caso, que deba evitarse el agrupamiento de hermanos en los centros segregados, sino que confiar la resolución de la segregación escolar básicamente a medidas de admisión de alumnado genera cambios muy lentos, poco perceptibles para el conjunto de la ciudadanía. Sin estos cambios de percepción social de los centros y sin medidas más intensivas es muy difícil combatir la segregación escolar.

## 5.4. LA GESTIÓN DE LA ESCOLARIZACIÓN

### 5.4.1. LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD

En los últimos años, el Departamento de Educación ha impulsado diferentes iniciativas para mejorar la

[49] Los criterios de prioridad son definidos, en parte, por la Ley Orgánica de Educación (LOE). Ello significa que son criterios establecidos por la Administración del Estado, y que tienen que ser recogidos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en la normativa que regula la admisión de alumnado (en este caso, el Decreto 75/2007). También es importante considerar que el criterio de las familias numerosas está motivado por la protección normativa especial que existe hacia esta tipología familiar, según lo establecido en la Ley 40/2003, de protección de las familias numerosas.

gestión de la diversidad en los centros escolares. Las aulas de acogida, dirigidas al alumnado recién llegado que se incorpora al sistema educativo, son su principal exponente. Sobre esta cuestión, cabe formular diferentes consideraciones.

La primera hace referencia a la importancia de las políticas de acogida para gestionar la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas que se incorpora al sistema educativo. Los buenos resultados de estas políticas han comportado que el Departamento de Educación las extienda a cada vez más centros escolares.

La segunda, y la experiencia de las aulas de acogida es un buen ejemplo, hace referencia a la importancia de destinar más profesionales y otros recursos a combatir los efectos de la concentración y la segregación escolares en los centros. De hecho, las quejas presentadas específicamente sobre la segregación de determinados centros (por ejemplo, en Santa Coloma de Gramenet (Q 06077/06 y 02563/07), en Cambrils (Q 02722/07) o en Martorell, Q 06535/06) aluden a la provisión de recursos disponibles, insuficientes según su criterio, e insisten en la necesidad de que la Administración dé más apoyo para minimizar el impacto de estos procesos sobre el funcionamiento ordinario de las escuelas segregadas.

La tercera, y sin perjuicio de la anterior, hace referencia a las desigualdades entre centros escolares en la provisión de recursos de acogida, que han contribuido a acentuar la segregación escolar en determinados territorios. El despliegue de las aulas de acogida se comenzó a hacer en aquellos centros que tenían una mayor concentración de alumnado recién llegado. Indirectamente, eso conllevó que a veces estos centros asumiesen en el territorio una cierta especialización en la acogida del alumnado recién llegado, porque disponían de los recursos necesarios. El resto de centros, en cambio, bajo el pretexto de la falta de recursos, quedaban más al margen. Desde esta perspectiva, para reducir la segregación y mejorar la implicación del conjunto de centros en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas, es importante reducir las desigualdades existentes en la red escolar, también en la provisión de recursos. Eso pasa por acelerar aún más el despliegue de las aulas de acogida e incluir en este proceso tanto los centros públicos como los centros privados concertados.

Y, finalmente, la cuarta tiene que ver con la concepción y el alcance de estas actuaciones de acogida. Desde una perspectiva educativa, la acogida no sólo debe fijarse exclusivamente en la escolarización, sino también en la promoción de la adhesión de los niños recién llegados y sus familias en un sentido más amplio a la institución escolar y en el conjunto del territorio. Ello interpela a los centros, pero también a las AMPA y al conjunto de la comunidad educativa. Los planes de entorno representan una oportunidad para trabajar estos aspectos.

**Las desigualdades entre centros en la distribución de los recursos de acogida han acentuado la segregación**

En esta línea, por ejemplo, el Síndic de Greuges recibió una queja sobre un conflicto entre familias en un centro de Figueres (Q 02029/07), cuyo estudio constató problemas de convivencia y cohesión social y carencias en la acogida de familias de origen inmigrado en la AMPA y en los órganos de participación de la escuela. Según apuntaba la persona interesada, las demandas de las familias magrebíes no eran bien vistas por otras familias del centro. Del informe del Departamento de Educación se desprende que se estaban haciendo esfuerzos para la dinamización socioeducativa y sociocultural del centro y para la implicación de los diferentes profesionales que intervienen (planes de entorno, programas de convivencia, rol de la inspección, etc.). En este sentido, el Síndic sugirió que se realizaran todos los esfuerzos posibles para promover la cohesión social de la escuela y preservar la calidad de la participación de la comunidad educativa en el funcionamiento del centro.

### 5.4.2. LA HOMOGENEIZACIÓN DE LOS CENTROS ESCOLARES

Combatir la segregación escolar pasa por homogeneizar la composición social de los diferentes centros escolares, pero también pasa por reducir otras diferencias relacionadas con las características estructurales de los centros. De hecho, las diferencias en las condiciones de las instalaciones o del tipo de oferta (a parte de los proyectos educativos, que lógicamente difieren) contribuyen a reforzar las diferencias sociales del alumnado.

Una de las medidas que incide más significativamente en la homogeneización de los centros ha sido la implantación de la sexta hora en los centros públicos de primaria. La aplicación de esta medida ha chocado con un cierto rechazo de una parte de la comunidad educativa, pero también con la provisión de los recursos financieros y de los medios de

personales necesarios para llevarla a cabo. La queja presentada por el retraso en la aplicación de la sexta hora en el municipio de Calldetenes (Q 02992/07) lo constata, según el informe aportado por el Departamento de Educación. La previsión que tenía el Departamento de Educación con la aprobación de la Orden EDC/207/2006, de 24 de abril, por la que se prevé el calendario escolar del curso 2006-2007 para los centros educativos no universitarios, era aplicar la sexta hora durante aquel curso a los centros públicos de municipios capital de comarca y de más de 10.000 habitantes, mientras que, en lo que concierne al resto, se había previsto su aplicación para el curso 2007-2008. Aun así, esta previsión inicial cambió con la publicación de la Orden EDU/117/2007, de 25 de abril, por la que se prevé el calendario escolar del curso 2007-2008, y en la que se confirmó que la sexta hora durante el curso 2007-2008 se aplicaría a los centros públicos del Departamento de Educación de municipios capital de comarca y de municipios mayores de 5.000 habitantes. Esta nueva planificación, pues, ha retardado la aplicación de la medida en Calldetenes y en el resto de municipios menores de 5.000 habitantes. Recientemente, el Departamento de Educación ha anunciado que la sexta hora educativa se ampliará el próximo curso 2008-2009 a todos los centros públicos de primaria que tienen oferta completa.

Otra medida importante para equiparar la oferta escolar tiene que ver con garantizar la gratuidad real de la escolarización en los centros sufragados con fondos públicos. Tal y como ya apuntaba el *Informe al Parlamento* 2006, el desacuerdo de algunas familias con el pago de cuotas en los centros de titularidad privada concertados continúa siendo este año un motivo de actuación del Síndic de Greuges.

**La implantación de la sexta hora ha incidido positivamente en la homogeneización de los centros**

Tal y como apunta el *Informe al Parlamento* 2007, a pesar de que la normativa educativa básica establece la gratuidad de las enseñanzas objeto de concierto, muchos centros aún optan por establecer unas aportaciones "voluntarias" que se acaban pagando como norma. Es interesante destacar las quejas que se han recibido desde el año 2004 por el pago de cuotas en un centro concertado de Sant Boi de Llobregat (Q 04791/04 y otros). Inicialmente, algunas familias solicitaron separar en recibos diferentes el cobro de cuotas, ya que éstas tenían que ser voluntarias. Tal y como solicitó esta institución, el curso 2006/2007 el centro dejó de girar el recibo correspondiente a la llamada *aportación voluntaria* a las familias que lo habían solicitado. Sin embargo, aplicó a estas familias una cuota trimestral en concepto de material escolar, que consideraban excesiva en comparación con las cantidades que se pagan en otros centros. Finalmente, en 2007 nuevas quejas hicieron referencia al cobro de cuotas en concepto de material escolar complementario, de servicio médico, de servicio psicológico, de servicios educativos especiales, etc., sin que constase su carácter voluntario. La falta de pago, según los interesados, habría generado situaciones presuntamente discriminatorias para los niños de estas familias en el desarrollo ordinario de su actividad escolar (Q 04641/07; Q 03899/07).

**El cobro de cuotas fomenta la dualización del sistema**

El *Informe al Parlamento* 2007 pone de manifiesto que el cobro de cuotas fomenta la segregación de los centros porque disuade a las familias con menores recursos de acceder a ellos. El impacto segregador sobre la composición social de los centros se ilustra claramente en las circunstancias relatadas en una queja presentada por una familia residente en Terrassa que quería cambiar a sus hijos a una escuela pública porque no podía asumir económicamente el coste que le comportaba continuar la escolarización en el centro concertado (Q 03018/07). En la resolución del Síndic, se sugirió buscar mecanismos para garantizar la gratuidad real y efectiva de estos alumnos en el mismo centro concertado. De hecho, el pago de cuotas (voluntarias, pero como norma) provoca que las familias económicamente con menores recursos recurran al sector público, mientras que las familias acomodadas tengan un abanico de oportunidades más amplio.

Los contratos-programa, promovidos en el marco del Pacto Nacional para la Educación, y como solución a los posibles problemas de financiación de los centros privados concertados, tienen que ser un instrumento fundamental para implicar más estos centros en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas. Hasta ahora, cabe decir que son pocos los centros que se han acogido a estos contratos-programa. La disponibilidad de recursos financieros del Departamento de Educación podría condicionar el ritmo de aplicación de esta medida.

# 6. EFECTOS Y OMISIONES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ANTE LAS SITUACIONES DE SEGREGACIÓN ESCOLAR: EL ANÁLISIS DEL CASO DEL BARRIO DE SANTA EUGÈNIA DE GIRONA

En el apartado anterior, hemos analizado la relación entre la política educativa y el fenómeno de la segregación escolar a partir de las quejas recibidas en el Síndic de Greuges. Para profundizar sobre esta cuestión, es interesante exponer los resultados del análisis del caso de un territorio en particular, concretamente el sector de Santa Eugènia y Sant Narcís de la ciudad de Girona.

## 6.1. LA SEGREGACIÓN URBANA EN EL SECTOR DE SANTA EUGÈNIA Y SANT NARCÍS DE GIRONA

Este sector representa una de las zonas más importantes de acogida de la población inmigrada en la ciudad, hecho que se constata claramente al analizar los datos padronales. En concreto, en el barrio de Santa Eugènia la proporción de población extranjera sobre el total es del 20% y en el barrio de Sant Narcís, del 17%, mientras que el peso del factor migratorio en la ciudad de Girona es del 13% (2005). En cuanto a la población joven, los datos son más contundentes y muestran que, mientras que el barrio de Santa Eugènia presenta un 32% de jóvenes entre 12 y 21 años nacidos en el extranjero y el barrio de Sant Narcís, un 28%, el porcentaje presente en el conjunto de la ciudad es sólo del 16,6% (2006).

Esta localización de la población inmigrada en el sector de Santa Eugènia y Sant Narcís se explica por un efecto de sustitución de la población recién llegada del resto del Estado durante los años setenta. La población extranjera se instala en viviendas del barrio que anteriormente fueron ocupadas por los flujos migratorios interiores. Por un lado, la promoción social de éstos favorece que una parte significativa de esta población abandone el barrio para ubicarse en zonas mejor urbanizadas y situadas de la ciudad. Por otro lado, tal y como hemos constatado a partir de una visita en la zona y de las conversaciones mantenidas con diferentes informantes clave, esta llegada continuada de población extranjera ha incrementado simultáneamente la disposición de una parte significativa de la población autóctona a vender su vivienda y a trasladarse a otros barrios.

De hecho, el sector de Santa Eugènia y Sant Narcís es una buena muestra de la segregación urbana que padecen algunas ciudades del país. La experiencia de estas ciudades demuestra que la segregación urbana es problemática, no porque la concentración de determinados grupos sociales genere conflicto social, sino porque consolida y traslada estas divisiones a la mayoría de espacios sociales y por tanto las barreras intergrupales resultan muy difíciles de eliminar.

Precisamente, por un lado, cabe afirmar que, si bien la llegada de la población inmigrada aumenta la segregación social como consecuencia de su concentración en espacios con vivienda asequible, y como resultado también de la lógica de cohesión comunitaria de grupos que comparten el mismo origen, esta segregación no significa siempre que la población recién llegada esté en situación de riesgo, y menos aún que se trate de una población generadora de conflicto social.

A veces, se trata de una población que incorpora una complejidad educativa derivada del desconocimiento de la lengua y de la cultura del país de acogida. La situación de riesgo social y económico de exclusión se expresa, en todo caso, por indicadores de marginalidad como por ejemplo la violencia, la desestructuración familiar o la presencia de diferentes tipos de adicciones.

Y por otro lado cabe mencionar que la segregación urbana se traslada al ámbito educativo y genera verdaderos focos de segregación escolar. El caso de Santa Eugènia permite conocer sus múltiples manifestaciones.

## 6.2. LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN EL SECTOR DE SANTA EUGÈNIA Y SANT NARCÍS DE GIRONA

Lógicamente, esta segregación urbana se traslada también al escenario de los centros escolares del sector. Los barrios de Santa Eugènia y Sant Narcís escolarizan en el curso 2006-07 a un total de

3.628 alumnos[50], cifra que representa el 39% de los 9.376 alumnos escolarizados en los centros de educación infantil y primaria de la ciudad. En el mismo curso, las escuelas del sector analizado escolarizan a 655 niños clasificados como alumnos con necesidades educativas específicas (NEE), cifra que representa el 49% del total de alumnos con NEE de la ciudad de Girona (1.340). Dos terceras partes de éstos se escolarizan en la red pública y una tercera parte, en las escuelas concertadas. Según los datos del alumnado escolarizado de la Revisión del mapa escolar 2006, promovida por el propio Ayuntamiento de Girona, en el barrio de Santa Eugènia la proporción de alumnado extranjero es de un 18%, cifra que es del 10% para el conjunto del municipio.

Uno de los indicadores más visibles de la segregación escolar se evidencia en el mismo proceso de preinscripción y en la cobertura de plazas ofertadas. En el momento de cerrar el periodo de preinscripción, algunas escuelas se sitúan en una demanda que supera, a veces ampliamente, la oferta de plazas, mientras que otros centros no consiguen cubrir, ni mucho menos, la oferta de plazas disponible.

La tabla 32 contiene la evolución de los datos de preinscripción de P3 desde el curso 2004-2005 hasta el curso actual correspondientes a los centros del barrio de Santa Eugènia de Girona, y se observan precisamente estas diferencias.

Los datos son suficientemente elocuentes para indicar que los CEIP Santa Eugènia, Dalmau Carles y Mare de Déu del Mont son centros poco deseados en los procesos de preinscripción. Las diferencias se manifiestan especialmente respecto a los centros concertados de la zona, sobre todo el CE Maristes y el CE Pare Coll. La tasa de cobertura ilustra claramente que los centros concertados son cada vez más deseados por las familias del barrio, mientras que los tres CEIP mencionados anteriormente lo son menos.

La evidencia de que se trata de centros poco deseados la proporcionan también las bajas que se producen en los diferentes centros a lo largo del

**Tabla 32. Evolución de la preinscripción en P3 en los centros educativos de enseñanza primaria de los barrios de Santa Eugènia – Sant Narcís**

| | CURSO 2004-05 | | | CURSO 2005-06 | | | CURSO 2006-07 | | | CURSO 2007-08 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Centro | Vacantes | Preinscritos | % cobertura | Vacantes | Preinscritos | % cobertura | Vacantes | Preinscritos | % cobertura | Vacantes | Preinscritos | % cobertura |
| CEIP Sta. Eugènia | 25 | 11 | 44,0 | 25 | 17 | 68,0 | 25 | 16 | 64,0 | 25 | 15 | 60 |
| CEIP Dalmau Carles | 50 | 20 | 40,0 | 50 | 12 | 24,0 | 50 | 17 | 34,0 | 50 | 25 | 50 |
| CEIP M.D. del Mont | 50 | 13 | 26,0 | 25 | 18 | 72,0 | 50 | 18 | 36,0 | 25 | 10 | 40 |
| CEIP Montfalgars | 50 | 59 | 118,0 | 50 | 45 | 90,0 | 50 | 59 | 118,0 | 50 | 55 | 110 |
| CEIP Cassià Costal | 50 | 48 | 96,0 | 50 | 37 | 74,0 | 50 | 43 | 86,0 | 50 | 34 | 68 |
| CE Maristes | 75 | 73 | 97,3 | 75 | 110 | 146,7 | 75 | 108 | 144,0 | 75 | 76 | 101,3 |
| CE Pare Coll | 50 | 60 | 120,0 | 50 | 67 | 134,0 | 50 | 70 | 140,0 | 50 | 63 | 126 |
| CE Bell-lloc del Pla | 75 | 59 | 78,7 | 75 | 61 | 81,3 | 75 | 75 | 100,0 | 75 | 98 | 130,6 |

*Fuente: elaboración propia a partir de datos recogidos por la OME.*

[50] Esta cifra incluye a los 756 alumnos de infantil y primaria de la escuela Bell-lloch, centro que escolariza a un 48% de alumnado de fuera de la ciudad de Girona. Si se extrae esta cifra, la proporción de escolarización en el sector SE-SN es de un 34% del total de la ciudad.

último curso escolar en los niveles de educación infantil y primaria. La tabla 33 muestra que, junto con el CEIP Montfalgars, los tres centros mencionados concentran muchas más bajas que el CE Maristes o Pare Coll.

Hay claramente centros que son excluidos entre las opciones de elección de la población y que, cuando es posible, son evitados por las familias que encuentran otras posibilidades de escolarización en otra escuela o fuera del barrio. El círculo de baja preinscripción y aumento de las bajas alimenta de manera continuada el carácter de exclusión de algunos centros del barrio y refuerza la segregación escolar y social de la zona.

Pero hay otro factor que aún acentúa más la segregación escolar y la exclusión de algunos centros. En la medida en que hay escuelas que no consiguen completar las plazas disponibles en el proceso de preinscripción, se convierten en los centros que acogen mayoritariamente a la población recién llegada. Los datos de la tabla 34 ponen de relieve que de los 226 alumnos llegados al barrio de Santa Eugènia fuera de plazo a lo largo del curso 2006-2007, los centros públicos escolarizan a un 87%, y sólo un 13% se escolariza en centros concertados. La incorporación de alumnado fuera de plazo constituye un problema educativo de primer orden porque supone dedicar muchos esfuerzos a la formación de alumnado que proviene de un país diferente, con conocimientos en origen muy diversos y a menudo sin el conocimiento de la lengua del país receptor. Pese a la valiosa labor que pueda realizarse desde las aulas de acogida, no hay duda de que la llegada de alumnado fuera de plazo dificulta la labor pedagógica. En todos los centros públicos de la zona se observa que la disposición de vacantes motiva la escolarización del alumnado de incorporación tardía, y lo más destacado es que esta asignación se produce más allá de la zonificación escolar. La saturación de otros centros de la ciudad puede explicar que los centros del sector de Santa Eugènia y Sant Narcís reciban alumnos fuera de plazo, a pesar de no pertenecer a la zona escolar de referencia.

Cabe precisar que la menor incorporación tardía en los centros concertados no equivale a la no implicación de algunos centros en la escolarización de alumnado con necesidades educativas especiales. Los CE Maristas y Pare Coll escolarizaban el curso 2005-2006 aproximadamente a un 20% de alumnado con NEE, una proporción muy diferente al 5% del CE Benlloc. A pesar de la implicación de los dos centros concertados mencionados, el hecho de que la delegación territorial del Departamento de Educación establezca un máximo de escolarización de

### Tabla 33. Bajas escolares por centros en el barrio de Santa Eugènia (curso 2005-2006)

| Centro | Líneas | Infantil | Primaria | Total | Bajas/Plazas (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| CEIP Sta. Eugènia | 1 | 20 | 14 | 34 | 15,1 |
| CEIP Montfalgars | 2 | 17 | 37 | 54 | 12,0 |
| CEIP D. Carles | 2 | 17 | 26 | 43 | 9,6 |
| CEIP M.D. Mont | 1 | ... | ... | 31 | 13,8 |
| CE Maristes | 3 | 7 | 4 | 11 | 1,6 |
| CE Pare Coll | 2 | ... | ... | 2 | 0,4 |

*Fuente: elaboración propia.*

### Tabla 34. Alumnos de infantil y primaria asignados fuera de plazo (curso 2005-2006)

| Centros | Asignados fuera de plazo | Fuera de plazo/ Plazas (%) | Zona | Fuera Zona |
|---|---|---|---|---|
| CEIP Sta. Eugènia | 36 | 16,0 | 23 | 13 |
| CEIP Montfalgars | 30 | 6,7 | 28 | 3 |
| CEIP Dalmau Carles | 54 | 12,0 | 46 | 7 |
| CEIP M.D. del Mont | 37 | 16,4 | 22 | 15 |
| CEIP Cassià Costal | 40 | 8,9 | 9 | 31 |
| Bell – lloc del Pla | 8 | 1,2 | 3 | 5* |
| Maristes | 6 | 0,9 | 4 | 2 |
| Pare Coll | 15 | 3,3 | 9 | 5 |
| **TOTAL** | **226** | **6,3** | **144** | **75** |

**Tres de estos alumnos provienen de otro municipio.*

*Fuente: elaboración propia.*

alumnado con NEE comporta una diferencia con los centros públicos, los cuales no tienen ningún máximo. Por otra parte, tanto el coste de algunos centros concertados como la propia insuficiencia del concierto educativo explican que los centros concertados no sean los principales espacios de acogida de la población recién llegada: ni las familias que llegan pueden asumir determinados costes ni el centro puede incorporar a demasiados alumnos que no puedan efectuar pagos por actividades complementarias.

Las circunstancias descritas explican que en el curso 2006-2007 el CEIP Santa Eugènia tenga un 77% de alumnado extranjero y que un 40% de los niños esté clasificado como alumnado con NEE. Pero este no es sólo un problema de diversidad cultural, sino también de concentración de pobreza. Los datos correspondientes al comedor escolar son elocuentes: sólo 50 alumnos sobre un total de 218 se quedan a comer en el centro, y 40 de estos alumnos tienen una beca de comedor escolar. Ahora bien, un total de 97 alumnos del centro podrían tener beca de comedor atendiendo a los criterios de elegibilidad. El hecho de que las becas de comedor cubran sólo un 60% del coste, sin embargo, excluye a gran parte de los alumnos de la posibilidad real de optar a ellas. Y en cuanto a las ayudas para libros de texto, las han obtenido 91 alumnos de un total de 146 escolarizados en primaria en el centro.

La tabla 35, con diferentes indicadores de la evolución de la escolarización en el CEIP Santa Eugènia, muestra la tendencia hacia a la guetización progresiva del centro.

Una situación parecida experimenta el CEIP Dalmau Carles. La apertura de nuevos grupos (doble línea en algunos cursos) en el centro ha motivado que sea el centro del barrio que recibe más matrícula fuera de plazo. Ello se traduce en que un 78% del alumnado de educación infantil sea de origen extranjero, o que 102 de los 313 alumnos que tiene el centro estén clasificados como alumnado con NEE. De los 105 alumnos que se quedan a comer en el centro, 80 tienen beca de comedor, y 120 alumnos, de 190 de enseñanza primaria, tienen beca de libros.

En definitiva, gran parte de los centros públicos de los barrios de Santa Eugènia y Sant Narcís se convierten en centros de primera acogida, pero en la medida en que tienden a ser centros con elevada concentración de población extranjera, mucha presencia de alumnado con NEE y elevada rotación, difícilmente pueden convertirse centros de integración en los que se refuerce la cohesión social.

La situación en la enseñanza secundaria evidencia también una situación compleja. El barrio tiene un instituto público, el IES Santa Eugènia, y la oferta escolar de educación secundaria que ofrecen los tres centros concertados del barrio. El porcentaje de alumnado de origen inmigrado en la ciudad es del 7%, mientras que en el IES Santa Eugènia se eleva hasta el 17%. Este IES es, además, el que tiene más grupos de ESO de la ciudad (17), con una ratio de 31 alumnos por aula, y dispone de dos aulas de acogida para el alumnado recién llegado. Al igual que en enseñanza primaria, los centros concertados Maristes y Pare Coll se implican notablemente en la escolarización de alumnos con NEE (más del 20% del alumnado). En cuanto a la matrícula fuera de plazo, el IES Santa Eugènia ha asumido 60 matrículas durante el curso 2006/2007, mientras que los dos centros concertados mencionados han asumido 17 (Maristas) y 12 (Pare Coll). Las bajas, según datos de la OME, también demuestran el carácter guetizado del IES. Al final del curso 2005-2006 se contabilizaron 79, mientras que en los centros concertados se registraron sólo 8 en total.

## 6.3. EFECTOS Y OMISIONES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL SECTOR DE SANTA EUGÈNIA Y SANT NARCÍS DE GIRONA

Tanto los directores de los centros afectados como otras organizaciones, por ejemplo la propia coordi-

**Tabla 35. Evolución de la escolarización en el CEIP Santa Eugènia (1999-2007)**

| | 1999-2000 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Grupos | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 |
| Profesorado | 14 (+ 2/3) | 14 | 15 | 15 | | |
| Alumnado | 205 | 197 | 208 | 183 | 207 * | 218 * |
| A. extranj. | 29,3% | 55,0% | 62,0% | 72,0% | 73,0% | 77,4% |
| A. NEE | 39 | 65 | 92 | 103 * | 129 * | 81 * |
| A. fuera plazo | 14 | 34 | 28 | 24 | 28 * | 36 * |

*Fuente: elaboración propia.*

** Parte de este alumnado proviene de otro municipio*

nadora de AMPA de la zona, se sienten desbordados por la situación y en ocasiones han reclamado más esfuerzos a las administraciones, tanto desde el punto de vista de la planificación educativa como de la dotación especial de recursos, para hacer frente a los retos que plantea trabajar en escuelas segregadas.

Es evidente que disponer de mecanismos que acaben con el problema de la segregación escolar del barrio de Santa Eugènia de Girona es una labor compleja. Como ya hemos señalado, no es una situación que se pueda resolver exclusivamente mediante instrumentos de política educativa, sino que son necesarias, por ejemplo, medidas de política urbanística y de vivienda que faciliten la heterogeneidad social de los barrios y que permitan mayor cohesión social. Sin embargo, cabe considerar, en primer lugar, que las políticas urbanísticas difícilmente pueden ofrecer resultados a corto o medio plazo y, en segundo lugar, que el hecho de que los datos nos muestren una fotografía de la segregación urbana o social inferior a la segregación educativa nos indica que existe un margen notable de acción para la política educativa para hacer frente a las situaciones de polarización y fragmentación escolares. Las escuelas segregadas del sector presentan porcentajes de alumnado inmigrado que no se corresponden con el peso demográfico de esta población en el territorio de referencia (77% en el CEIP Santa Eugènia, por ejemplo, por el 30% en el barrio).

La última sección de este informe plantea un conjunto de sugerencias dirigidas a la inclusión o modificación de algunos de los instrumentos de política educativa al alcance de la Administración. Pero en el caso del proceso de segregación escolar del barrio de Santa Eugènia, disponemos, además, de ejemplos sobre decisiones y omisiones de política educativa que, lejos de contribuir a paliar la segregación, pueden haber contribuido a agravarla. Estas decisiones políticas son a menudo el resultado de la necesidad de gestionar situaciones de urgencia en los procesos de escolarización sin una planificación adecuada.

De manera ilustrativa, pueden considerarse cuatro aspectos principales:

### A. LA ESPECIALIZACIÓN DE LAS ESCUELAS DEL BARRIO COMO CENTROS DE MATRÍCULA FUERA DE PLAZO

La notable matrícula fuera de plazo que se concentra en el barrio de Santa Eugènia tiene un número de alumnos que son de fuera de la zona. Ya sea por la saturación de otros centros de la ciudad o por la tendencia a la especialización en la atención de la población de origen inmigrado, se acaba produciendo un exceso de concentración de alumnado que se incorpora tarde al sistema en estos centros. El resultado es que las escuelas del barrio concentran casi el 50% del alumnado inmigrado de la ciudad, y que el alumnado de incorporación tardía se escolariza en los centros que disponen de vacantes, los menos deseados. La mayor concentración, a su vez, genera aún mayor voluntad de huida de determinadas familias de origen autóctono de estas escuelas. De hecho, la concentración de población extranjera y de alumnado con necesidades educativas específicas se relaciona directamente con aquellos centros que presentan más bajas a final del curso escolar.

### B. APERTURA DE NUEVAS LÍNEAS EN CENTROS CON CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN INMIGRADA

La pérdida de población escolar en la década de los ochenta motivó el cierre de algunas escuelas y líneas, especialmente en enseñanza primaria. Las nuevas necesidades de escolarización motivadas por la creciente llegada de población inmigrada, su concentración urbana, la falta de solares para construir nuevas escuelas y otros factores explican que la Administración educativa recurra fácilmente a reabrir nuevas líneas en centros que disponen de espacio físico porque fueron centros de doble línea. El problema de esta medida es evidente: la apertura de nuevas líneas en centros que ya concentran una población escolar difícil de atender contribuye a la segregación de dicho tipo de escuelas. En el barrio de Santa Eugènia, éste es el caso del CEIP Dalmau Carles, centro que recibe la mayor proporción de alumnado que se incorpora fuera de plazo.

### C. CARENCIAS RELACIONADAS CON LA ZONIFICACIÓN ESCOLAR

Un instrumento a menudo infrautilizado desde el punto de vista de la planificación educativa es el de la zonificación escolar. Por sí mismo no es un instrumento que permita evitar la segregación, pero sí que puede ayudar a evitar un exceso de concentración de población escolar con dificultades en determinados centros. El factor de proximidad es un valor muy importante de cualquier proyecto educativo, pero a veces puede comportar un exceso de concentración de riesgos que perjudica tanto el principio de equidad educativa como la cohesión social del barrio. En territorios donde es evidente la segregación escolar y la guetización de algunos centros, el establecimiento de zonas escolares encaminadas a buscar más heterogeneidad social de la población potencialmente usuaria puede contribuir

a lograr una distribución más equilibrada de la demanda escolar.

La importancia del modelo de zonificación escolar se observa, por ejemplo, en el caso de las guarderías. La guardería El Tarlà, cuyo titular es el Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña, tiene una zonificación única, mientras que las guarderías municipales tienen definida una zonificación de proximidad. En la práctica, pese a estar en territorios de características similares (los sectores de Santa Eugènia y de Sant Narcís) la guardería El Tarlà y la escuela infantil El Tren presentan porcentajes diferentes de alumnado extranjero.

Evidentemente, nada debe cuestionar el derecho de acceso a un servicio público de guardería, independientemente del origen. Pero es también cierto que las diferencias de uso no favorecen la cohesión social y comunitaria en los barrios más multiculturales. Cabría, pues, en este caso, analizar hasta qué punto el modelo de zonificación explica estas diferencias e integrar las diversas guarderías públicas en un mismo modelo que contribuyese a minimizar la segregación en el municipio (la guardería El Tarlà, por ejemplo, tiene un 92% de los usuarios de origen inmigrado). De esta manera, sin alterar el principio de equidad en el acceso que aseguran los procesos de admisión en los centros sostenidos con fondos públicos, se conseguiría que la escuela se convirtiera en un servicio público fundamental para una mayor diversidad de familias del municipio.

El problema de la zonificación de un servicio con exceso de demanda, como es el de la guardería, contrasta con el problema de la zonificación en la educación infantil de segundo ciclo, que es una etapa de provisión universal. Sin embargo, y hoy por hoy, parece que la zonificación en esta etapa no evita tampoco la segregación escolar entre los centros del barrio y entre éstos y otras escuelas de la ciudad. Cabría, en cualquier caso, poder estudiar zonificaciones alternativas para ver si es posible equilibrar más la demanda potencial entre los diferentes centros educativos del barrio y de la ciudad.

## D. LA FALTA DE MEDIDAS COMPENSATORIAS

La lucha contra la segregación escolar difícilmente puede funcionar únicamente mediante medidas de planificación educativa y distribución de la población en riesgo. Éstos son instrumentos indispensables, pero la propia segregación urbana explica la concentración de marginalidad social en determinadas escuelas y la concentración de situaciones de riesgo. El caso del barrio de Santa Eugènia, como hemos señalado, nos muestra algunas escuelas con una elevada concentración de pobreza y con una ausencia total de medidas compensatorias de las situaciones de desventaja educativa y social. Algunas escuelas observan con resignación cómo se les concentra la población con mayor riesgo educativo con una dotación de medios equivalente a la de cualquier otra escuela pública de la ciudad. Es más, el acceso a recursos suplementarios, como por ejemplo nuevas aulas de acogida o profesorado de refuerzo no es inmediato, sino que requiere un esfuerzo de convencimiento de las autoridades educativas por parte de los centros escolares y las propias AMPA.

El Plan de educación y convivencia en el marco de los planes de entorno, mediante la participación de diferentes agentes comunitarios, es una iniciativa, sin duda, muy valiosa desde el punto de vista de la generación de servicios, de iniciativas pedagógicas y de fomento de la cohesión social. Sin embargo, son medidas que no sustituyen la falta de medios educativos necesarios para desplegar con garantías la labor educativa en centros con una elevada concentración de marginalidad social.

# 7. CONCLUSIONES

## 7.1. ELEVADA COMPLEJIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO CON BAJA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN

Cataluña es una de las comunidades autónomas y uno de los países europeos con uno de los sistemas educativos más complejos de gestionar. El capítulo 2, correspondiente al contexto de la segregación escolar en nuestro país, pone el acento en tres complejidades básicas.

La primera tiene que ver con la evolución de la demanda escolar. En este sentido, y desde una perspectiva comparada, el sistema educativo catalán se sitúa en posiciones pioneras, tanto en cuanto al crecimiento de la demanda escolar como en lo que concierne a su diversificación. El impacto del factor migratorio ha contribuido a incrementar la demanda de plazas, la presencia de necesidades educativas específicas y, consecuentemente también, los requisitos relacionados con las políticas de planificación educativa y de gestión de la escolarización de la población escolar recién llegada.

La segunda, y como consecuencia precisamente de carencias acumuladas relacionadas con la planificación educativa, tiene que ver con la equidad educativa. Si tomamos la referencia del alumnado de origen inmigrado, los datos estadísticos sitúan el sistema educativo catalán en posiciones últimas en cuanto a los niveles de equidad educativa. En concreto, Cataluña se sitúa lejos del promedio estatal, tanto en lo que concierne a la equidad en la distribución del alumnado extranjero por sectores de titularidad como en cuanto a la normalización del acceso de este alumnado en las etapas educativas de acceso no universal (educación infantil de primer ciclo y enseñanzas posobligatorias). Estas desigualdades educativas no contribuyen a combatir la segregación escolar.

Y la tercera hace referencia a los recursos disponibles para la gestión de las complejidades mencionadas anteriormente. En este sentido, los datos también demuestran que Cataluña se sitúa, en cuanto a los niveles de gasto público en educación (sobre el PIB y unitaria), lejos aún del promedio estatal y europeo. Ello significa que, pese a tener planteados retos educativos más complejos, el sistema educativo dispone de una menor proporción de recursos para hacerles frente. El déficit de inversión pública, naturalmente, tampoco representa un factor favorable para la lucha contra la segregación escolar.

## 7.2. CONSOLIDACIÓN DEL FENÓMENO DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

El análisis estadístico de los fenómenos de la segregación y concentración escolares en Cataluña, expuesto en el capítulo 3, constata una cierta consolidación de esta realidad en nuestro sistema educativo.

Por una parte, en los tres últimos años analizados, y después de un periodo de mejora de los índices de segregación, explicable básicamente por el aumento de la presencia de alumnado extranjero en el conjunto de la red escolar, la evolución del fenómeno de la segregación escolar se ha estancado (a la baja): los índices no aumentan, pero tampoco disminuyen significativamente.

Y por otra parte, paralelamente, en este periodo de tiempo, el fenómeno de la concentración escolar aumenta, como consecuencia del incremento de los flujos migratorios y de la incorporación creciente de alumnado extranjero al sistema educativo. De esta manera, los centros que ya tenían años atrás una elevada presencia de alumnado extranjero, aún han homogeneizado más su composición social.

El resultado más preocupante de estos procesos es la guetización creciente experimentada por determinados centros. Los datos de la evolución del alumnado extranjero en los centros catalanes con una presencia más hegemónica de este grupo social demuestran el aumento progresivo de la homogeneidad interna de estos centros gueto.

El análisis estadístico se refiere básicamente al origen extranjero del alumnado. Otros estudios recientes, expuestos también en el marco de este informe, demuestran que los procesos de segregación se producen también, y a menudo de forma aún más notoria, en función de otras variables sociales, como por ejemplo el nivel de instrucción de los progenitores o de la clase

social (Benito y González, 2007)[51]. El abordaje de estos procesos requiere, pues, miradas más transversales.

## 7.3. MAYOR SEGREGACIÓN DENTRO DE LOS BARRIOS QUE ENTRE BARRIOS DE UN MISMO MUNICIPIO, Y MAYOR SEGREGACIÓN DENTRO DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO QUE ENTRE SECTORES DE TITULARIDAD

El análisis estadístico mencionado, expuesto en el capítulo 3, contribuye a desmentir algunos tópicos formulados en torno al fenómeno, tópicos que se utilizan a menudo para justificar ciertas actitudes displicentes o derrotistas ante las posibilidades de que dispone la política educativa para combatir la segregación.

Uno de estos tópicos hace referencia a que la segregación escolar es provocada por la segregación residencial. Es cierto que la distribución desigual de los grupos sociales en la estructura urbana de los municipios 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. Sin embargo, los datos también demuestran que la segregación escolar es superior a la segregación urbana, y esta circunstancia constata las posibilidades de actuación existentes desde el ámbito de la política educativa. Es especialmente ilustrativa la situación de la ciudad de Barcelona: pese a las diferencias en la composición social de los distritos, la segregación escolar en el conjunto de la ciudad se explica en un 76,9% por las desigualdades internas de los distritos (menos contaminadas por la segregación urbana), y en un 23,1% por las desigualdades existentes entre distritos (claramente causadas por la segregación urbana).

Y otro de los tópicos, también desmentido en este informe, es que la segregación escolar se reduce básicamente a la dualización de la doble red escolar en nuestro país. Los datos demuestran, en efecto, que la segregación entre sectores de titularidad existe, y que el sector público escolariza más de tres veces más a alumnado extranjero que el sector privado. Estas diferencias en la composición social, además, no sólo responden al origen inmigrado, sino también al nivel de instrucción o a la clase social. Ahora bien, dicho eso, los datos también demuestran que en la mayoría de municipios la segregación dentro de los sectores de titularidad es superior a la segregación entre sectores; en otras palabras, que las desigualdades entre escuelas públicas son mayores que entre éstas y las escuelas privadas, y lo mismo sucede entre escuelas privadas y entre éstas y el sector público. Si nos fijamos en la ciudad de Barcelona, por ejemplo, la magnitud de la segregación existente se explica en un 39,3% por las desigualdades entre sectores, y un 60,7% por las desigualdades dentro de los sectores. No hace falta decir, pues, que cuando hablamos de dualización escolar, hay que tener presente que también hay escuelas concertadas notablemente implicadas en la escolarización del alumnado inmigrado, al igual que hay escuelas públicas escasamente implicadas en ello.

## 7.4. DESIGUALDADES IMPORTANTES ENTRE MUNICIPIOS, MUY CONDICIONADAS A LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESARROLLADAS

Otro tópico puesto en cuestión es que la segregación escolar tenga que ver principalmente con el impacto del factor migratorio en un determinado territorio. Municipios como por ejemplo Cerdanyola del Vallès (con una proporción aproximada del 6%), Lleida (10%), L'Hospitalet de Llobregat (20%) o Salt (40%) divergen claramente en la presencia de población extranjera, pero convergen, en cambio, en la elevada segregación escolar.

De hecho, el análisis estadístico del fenómeno, expuesto en el capítulo 3, también demuestra las importantes diferencias entre municipios en cuanto a los niveles de segregación escolar. Los índices utilizados constatan la elevada segregación escolar existente en la mayor parte de los municipios de las comarcas del Barcelonès y del Baix Llobregat y en los principales municipios del Camp de Tarragona y del área del Vallès Occidental y Oriental, además de otros como Salt o Lleida. Aparte de este último, tanto en primaria como en secundaria, destacan también en negativo municipios como por ejemplo Sant Feliu de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Sabadell, L'Hospitalet de Llobregat, Badalona y Cerdanyola del Vallès. Éstos son los municipios con más desequilibrios entre centros en la escolarización del alumnado extranjero.

En esta misma línea, por ejemplo, municipios como por ejemplo L'Hospitalet de Llobregat y Salt se caracterizan por tener los centros catalanes con mayor presencia de alumnado extranjero (respecto del peso de este grupo social en el municipio) y también los centros catalanes con menor presencia.

En sentido positivo, conviene destacar municipios que, pese al fuerte impacto recibido del factor

[51] Ídem.

migratorio, presentan índices de segregación claramente más favorables. Es el caso, por ejemplo, de Olot, Vic o Mataró, municipios emblemáticos por las políticas activas de distribución del alumnado recién llegado desarrolladas desde hace años. La menor segregación escolar de estos municipios, pese al impacto del factor migratorio, constata de nuevo el margen de actuación existente para la política educativa.

## 7.5. MARCO LEGAL FAVORABLE PARA LA LUCHA CONTRA LA SEGREGACIÓN ESCOLAR MEDIANTE UN DESPLIEGUE DE MEDIDAS NORMATIVAS POCO DESARROLLADO

En el capítulo 4, que contiene el análisis del marco normativo, destaca en positivo la importancia que adopta la equidad como principio orientador de la actuación de los poderes públicos, especialmente en cuanto a la distribución del alumnado con necesidades educativas específicas, tanto en la Ley Orgánica de Educación 2/2006 como en el Decreto de admisión 75/2007. Este tratamiento preferencial de la equidad en la normativa vigente conforma un escenario propicio para el desarrollo de políticas públicas que combatan la segregación escolar.

Otra cosa es que las medidas normativas específicas desarrolladas en el Decreto de admisión 75/2007 sean suficientes y suficientemente efectivas para combatir el fenómeno. Es cierto que eliminar la segregación escolar no pasa únicamente por medidas de carácter legal, aparte que la normativa no tiene que pretender regular cualquier tipo de política relacionada con esta cuestión. Es más, como hemos comentado anteriormente, el marco normativo da posibilidades importantes de actuación a la Administración educativa a la hora de definir políticas que combatan el fenómeno, y esta condición ya representa una aportación positiva.

Ahora bien, sin embargo, también es cierto que la batería de medidas específicas desplegadas en el decreto mencionado es limitada y no incorpora cambios sustanciales en cuanto a la lucha contra la segregación escolar respecto al que establecía el anterior Decreto 252/2004 y a las modificaciones —de aplicación directa— que establece la Ley Orgánica de Educación 2/2006. Es destacable, por ejemplo, que el Decreto no incorpore una medida suficientemente significativa prevista en la LOE, de aplicación no directa en Cataluña, consistente en la previsión de proporciones de alumnos con necesidades educativas específicas por centro.

## 7.6. POLÍTICAS PARA COMBATIR LA SEGREGACIÓN ESCOLAR, CLARAMENTE INSUFICIENTES PARA ELIMINAR LA GUETIZACIÓN DE LOS CENTROS SEGREGADOS

Tal y como ya hemos comentado, desde una perspectiva evolutiva, el análisis estadístico contenido en el capítulo 3 concluye que el fenómeno de la segregación escolar está estancado en nuestro país y que la concentración escolar del alumnado extranjero en determinados centros aumenta. En el último quinquenio analizado, los centros catalanes con una mayor presencia de alumnado extranjero han mostrado una tendencia a la homogeneización creciente de su composición social.

Esta sensación es compartida también por familias y profesionales de determinados centros segregados que han presentado queja al Síndic de Greuges sobre la percepción de una falta de mejora sustancial de la situación de concentración escolar de determinados grupos sociales.

Éstas son evidencias empíricas de que las políticas posadas en práctica actualmente para combatir el fenómeno, si bien son necesarias y positivas, no son suficientes. Incluso los municipios que hemos destacado por sus buenas prácticas presentan una cierta segregación de la red escolar.

De alguna forma, parece como si las políticas desarrolladas por el Departamento de Educación, descritas en el apartado 4.2, tuviesen una fuerte carga compensatoria, pero fuesen menos decididas a la hora de asegurar la distribución realmente equitativa de la demanda escolar. Podríamos decir que son planteamientos positivos porque tienden a hacer más soportables los efectos del fenómeno, porque se ocupan de mejorar las condiciones en las que los centros segregados gestionan la escolarización del alumnado (con más profesionales, mediante aulas de acogida, una vinculación más fuerte con el entorno, etc.), pero son insuficientes para combatir frontalmente, a corto plazo, la raíz de la segregación.

Las políticas más decididas pasan por complementar las medidas compensatorias, absolutamente necesarias, con políticas de planificación educativa que permitan orientar más la demanda escolar. Ello también requiere, tal y como constata el Síndic de Greuges en las quejas recibidas en la institución, gestionar posibles conflictos con familias que vean condicionadas sus posibilidades de elección de escuela. En cualquier caso, los poderes públicos tienen que tener presente que no conviene privilegiar los criterios de gober-

nabilidad por encima de los de equidad, como a menudo pasa.

## 7.7. LA REPRODUCCIÓN DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA Y LA GESTIÓN DE LA MATRÍCULA VIVA

No cabe insistir mucho (pues ya es sobradamente conocido) que la segregación escolar se explica, en parte, por la gestión que la Administración educativa ha realizado durante años de la matrícula viva. En esta línea, los análisis precedentes, correspondientes a los capítulos 5 y 6, demuestran que los casos de guetización se explican por la concentración de vacantes en determinadas escuelas, las menos deseadas por las familias en el proceso de admisión, que después sirven para escolarizar la matrícula viva. La elevada presencia de alumnado recién llegado de origen inmigrado aún alimenta más el rechazo de las familias hacia estos centros, y así se reproduce un círculo vicioso de disponibilidad de vacantes y de acumulación de la matrícula viva. Pese a que estos procesos son conocidos por las autoridades educativas, aún hoy hay centros segregados que continúan "especializándose" en escolarizar a la matrícula viva. Cabe decir que la saturación de la oferta escolar, fruto del crecimiento de la demanda educativa, no favorece la dispersión de vacantes entre centros en el proceso de admisión.

En esta línea, los análisis de los capítulos 5 y 6 también constatan que las políticas de planificación educativa desarrolladas en determinados municipios han acabado reproduciendo la segregación de su red escolar. Para ilustrar esta situación, hemos hecho referencia, por ejemplo, a la aplicación de ampliaciones de ratio o de aperturas de grupo en determinados centros cuando aún había suficientes plazas vacantes en otros centros de la misma zona. Éste es un ejemplo de política educativa que contribuye a consolidar la infraocupación de determinados centros, escenario propicio para la reproducción de la segregación escolar.

A veces, la reproducción de la segregación escolar se realiza por acción, y en otros, por omisión de políticas educativas. En este sentido, cabe destacar que en determinados municipios se produce una cierta infrautilización de los instrumentos de política educativa. La poca aplicación de las reducciones de ratio para los centros segregados, el poco aprovechamiento de las reservas de plazas para la distribución efectiva del alumnado con necesidades educativas específicas o el poco uso de las adscripciones de centros para revalorizar determinadas escuelas y combatir el fenómeno de la segregación son ejemplos claros.

## 7.8. LA IMPORTANCIA DE LA ZONIFICACIÓN ESCOLAR

En estos capítulos precedentes también hemos destacado la importancia de otros instrumentos de planificación educativa, como el de la zonificación escolar, a la hora de favorecer la heterogeneidad interna en la composición social de los centros. Estudios recientes constatan empíricamente el impacto positivo que pueden tener estos instrumentos (Benito y González, 2007)[52], como también lo demuestra el estudio de las quejas recibidas en el Síndic de Greuges relacionadas con esta cuestión. Pese a que no es una condición suficiente, y aunque tenga que ser complementada con otras medidas más intensivas de fomento de la equidad en la distribución del alumnado entre centros, es un recurso que cabe tener en cuenta para combatir la segregación escolar.

En este capítulo, nos interesa enfatizar la importancia de la zonificación escolar por dos motivos principales:

El primero es que, como sucede con otros instrumentos de planificación educativa, se trata de un recurso no siempre 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.

Y el segundo es que, en la línea propuesta por estas mismos estudios (Benito y González, 2007)[53], son instrumentos que pueden incidir en la distribución equitativa del alumnado no sólo en función del origen inmigrado, sino también en función de otras categorías sociales (nivel instructivo, nivel económico, etc.). Esto es pertinente si tenemos presente que estos mismos trabajos constatan, por ejemplo, que en muchos municipios el nivel de segregación del alumnado procedente de familias con nivel de instrucción elevado es superior que el nivel de segregación del alumnado de origen inmigrado.

## 7.9. CARENCIAS EN LA PLANIFICACIÓN DE LA OFERTA EDUCATIVA Y EN LA HOMOLOGACIÓN DE LAS CONDICIONESESTRUCTURALES DE LOS CENTROS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS

Las desigualdades entre centros no sólo atañen a su composición social y hacen más atractivas unas

[52] Ídem.
[53] Ídem.

escuelas que otras, sino que hay otras condiciones que inciden en la calidad de su oferta. De hecho, los aspectos que inciden negativamente en la calidad de su oferta acostumbran a favorecer la segregación escolar porque estimulan las estrategias de evitación y huida por parte de las familias y la distribución desigual de la demanda y de las vacantes.

En esta línea, en el capítulo 5, correspondiente al análisis de las quejas recibidas en el Síndic de Greuges, hemos destacado en negativo el aumento de aularios prefabricados experimentado en los últimos cursos, lo que muestra una cierta falta de previsión sobre la evolución de la oferta y el impacto negativo que esta situación puede tener sobre la calidad de la oferta y, consecuentemente, sobre el comportamiento de la demanda. El retraso en la construcción definitiva de algunos de los centros ubicados de manera provisional en aularios prefabricados acentúa aún más estas desigualdades.

Medidas como por ejemplo la aplicación de la sexta hora, contenida en el Pacto Nacional para la Educación, han sido fundamentales para homogeneizar estas condiciones estructurales de la oferta entre centros públicos y concertados.

El análisis de las quejas, precisamente, constata que aún existen carencias remarcables en lo que concierne a la homologación de la oferta. Es especialmente destacable la falta de gratuidad real de la escolarización en numerosos centros concertados. Esta situación incorpora desigualdades de acceso que generan, a su vez, desigualdades en la distribución del alumnado socialmente desfavorecido. El impulso aún insuficiente de los contratos-programa previstos en el Pacto Nacional para la Educación, que pretenden garantizar la financiación necesaria a los titulares de los centros, no ayuda a promover la gratuidad real ni la implicación de las escuelas concertadas en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas.

## 7.10. ESCASA CAPACIDAD DE CONTROL DE LOS FRAUDES

Uno de los mecanismos que algunas familias ponen en marcha para evitar la escolarización de sus hijos en escuelas no deseadas es el falseamiento de datos presentados ante el centro o la Administración educativa. Es conocido el recurso del falso empadronamiento como mecanismo para facilitar el acceso a determinados centros que no son próximos al domicilio familiar. También lo es la presentación de certificados médicos falsos que alegan trastornos del sistema digestivo, aspecto que otorga puntos complementarios en el proceso de baremación de las solicitudes.

Los mecanismos de que dispone la Administración educativa para realizar controles efectivos de estos fraudes son muy débiles. En el caso de los presuntos falsos empadronamientos, debe producirse alguna denuncia particular de la situación, normalmente proveniente de una familia afectada que se ha quedado fuera del centro solicitado en primera opción. Es más, incluso en el caso de denuncia, es preciso la actuación del ayuntamiento para comprobar la veracidad de los datos.

La experiencia reciente nos muestra que la actuación de algunos ayuntamientos ha mejorado en el control de los empadronamientos y que a veces se han llegado a retirar plazas escolares concedidas en algunos municipios como consecuencia de la comprobación de los datos.

Sin embargo, la actividad del Síndic de Greuges también constata que el grado de celeridad y de comprobación del domicilio habitual de los alumnos por parte de los ayuntamientos es muy variable y que el uso que se hace posteriormente de los resultados de estas comprobaciones también es desigual. El empadronamiento en un domicilio diferente al de residencia no siempre es identificado por los ayuntamientos como situación irregular (por ejemplo, cuando es en casa de los abuelos), de forma que la detección de estas situaciones no siempre acaba con la tramitación de la baja del padrón de habitantes.

Además, los ayuntamientos que optan por dar de baja las situaciones irregulares chocan, a menudo también, con un procedimiento que no facilita la celeridad. De hecho, en caso de disconformidad de las personas interesadas, la Administración local necesita el informe favorable del Consejo de Empadronamiento, organismo de ámbito estatal, trámite que no puede ser resuelto fácilmente antes de que se inicie el curso escolar.

Incluso, en los casos en que la Administración local ha dado de baja de oficio del padrón a alumnado ya admitido, el Departamento de Educación dilata aún más la resolución de las irregularidades al poner en marcha un procedimiento de revisión de oficio declarativo de la nulidad de las listas de admitidos, cuando este procedimiento, en opinión de esta institución, no es necesario (este procedimiento sólo se aplica cuando se produce un cambio de criterio de la Administración por motivos de legalidad o de oportunidad, y no cuando se revisan unos actos administrativas debido a la aportación de documentación fraudulenta por parte de los interesados, que es el supuesto que nos ocupa). Este procedimiento también provoca que el trámite de resolución de las irregularidades se demore después de haber comenzado el curso.

La aplicación de las medidas correctoras una vez iniciado el curso escolar, o incluso previamente, una vez realizada la matrícula, resulta más compleja y el Departamento de Educación no siempre la ejecuta. Estas complejidades, de hecho, también contribuyen a menudo a que el propio Departamento de Educación ni controle ni presione a los ayuntamientos para resolver el procedimiento de forma más acelerada.

Finalmente, cabe decir que a veces estas irregularidades son protagonizadas por los propios centros escolares. En el capítulo 5, correspondiente al análisis de las quejas recibidas en el Síndic, se describen casos en que los propios centros han pasado deliberadamente por alto el control sobre el falseamiento de los datos de residencia, han realizado incorrectamente la baremación de las listas o han incurrido en otras prácticas irregulares. Cabe decir que éstas son estrategias para la selección encubierta del alumnado admitido en el centro.

## 7.11. CARENCIAS EN LOS PROCESOS DE INFORMACIÓN A LAS FAMILIAS

El análisis de las quejas, contenido en el capítulo 5, también constata cinco carencias principales relacionadas con la información de que disponen las familias.

El primero hace referencia a las desigualdades sociales existentes en el acceso a la información, que provocan diferencias en los niveles de conocimiento del sistema educativo y de la oferta escolar y que, en último término, condicionan los criterios en la elección de escuela. Estas desigualdades sociales relacionadas con la información revierten negativamente sobre la equidad del sistema, entre otras cosas, porque refuerzan estrategias de elección de centro diferenciadas en función de la clase social.

El segundo tiene que ver con la existencia de prejuicios sociales sobre la oferta escolar que contribuyen a consolidar la segregación escolar. Los prejuicios existentes sobre la calidad de los diferentes centros escolares, muchas veces erróneamente fundamentados, también condicionan la elección de escuela de las familias.

El tercero hace referencia al déficit de información relacionado con los derechos de las familias vinculados a la escolarización de sus hijos. La percepción social, erróneamente fundamentada, que la libertad de elección de centro obliga a la Administración a asignar plaza en el centro deseado por la familia, sea cual sea la disponibilidad de plazas, genera tensión en los procesos de preinscripción y matrícula, y dificulta la labor de la Administración a la hora de fomentar políticas de equidad.

De hecho, en cuarto lugar, cabe mencionar el déficit de información relacionado con el procedimiento de preinscripción y matrícula. El desconocimiento sobre los criterios y procedimientos de admisión, y sobre los principios generales que orientan las políticas de admisión que desarrolla el Departamento de Educación también incorpora mucha tensión en el proceso.

Y finalmente, en quinto lugar, conviene hacer referencia a las carencias relacionadas con la atención prestada en algunas oficinas municipales de escolarización. A pesar de que los protocolos formales de atención son adecuados, estos servicios no siempre disponen de la información adecuada, suficientemente actualizada, para cumplir correctamente su labor informadora. El déficit de coordinación y de integración de los sistemas de información entre Administración local y Departamento de Educación existentes en determinados municipios condiciona negativamente la calidad de la prestación del servicio a las familias usuarias.

Conviene recordar que la calidad de la información es fundamental a la hora de promover que las familias comprendan cómo funciona la admisión de alumnado en el sistema educativo, qué limitaciones tiene y qué criterios guían las políticas de la Administración educativa.

## 7.12. LA FALTA DE PAUTAS CLARAS EN LA GESTIÓN DE LAS RECLAMACIONES

En contextos de segregación escolar y de elevada población escolarizable es habitual que se concentre un gran número de reclamaciones una vez cerrado el periodo de preinscripción. A esta institución, como es lógico, llegan un elevado número de quejas que manifiestan la insatisfacción con la escuela asignada y expresan la voluntad de que la Administración educativa otorgue una plaza escolar en un centro escogido por la familia. En la medida en que el sistema de asignación de plazas solicitadas comporta un elevado riesgo de elección en la primera opción, en muchos casos es la comisión de escolarización quien asigna de oficio la plaza escolar, plaza que muy a menudo es rechazada por la familia afectada por motivos de distancia o de percepción de calidad del centro.

El Síndic de Greuges constata que la gestión de las quejas y las reclamaciones de las familias afectadas son gestionadas de manera desigual por la Administración educativa. Ante la solicitud de aumentos excepcionales de ratio, por ejemplo, aunque mayoritariamente se deniegan, no siempre hay un criterio claro sobre las condiciones

de concesión. Ante reclamaciones especialmente insistentes, a veces, el Departamento responde con mayor flexibilidad que en casos menos beligerantes. La distribución social desigual de la capacidad de queja conlleva que muchas familias puedan evitar determinados centros, cuestión que lógicamente acentúa los problemas de segregación escolar.

# 8. UNA POLÍTICA EDUCATIVA PARA COMBATIR LA SEGREGACIÓN: SUGERENCIAS DEL SÍNDIC DE GREUGES

## 8.1. PRINCIPIOS ORIENTADORES

### PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

Del informe se desprende que una buena política educativa orientada a combatir la segregación escolar debe partir de una planificación adecuada de la oferta. En efecto, hemos visto que la distribución espacial de los grupos sociales tiene efectos sobre la segregación escolar, pero que no es en ningún caso un factor decisivo. Sí que lo es, en cambio, desarrollar una planificación educativa cuidadosa. La realización de mapas escolares equilibrados, el establecimiento de zonas educativas que favorezcan la heterogeneidad social, la apertura de centros y líneas para compensar las desigualdades o el uso de los instrumentos de las ratios o las reservas de plaza son herramientas al alcance de la Administración educativa que pueden ayudar a combatir la segregación escolar.

Disponemos de ejemplos de buenas prácticas locales que han conseguido la implicación de diferentes administraciones y de los propios centros para combatir la concentración del alumnado con mayores dificultades de aprendizaje en determinados centros. Son prácticas que deben estudiarse y adaptarse a otros contextos locales para avanzar hacia una planificación educativa que vele por la igualdad de oportunidades.

### SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO

La política educativa dirigida a luchar contra la segregación debe realizar los máximos esfuerzos para hacer efectivo el servicio público educativo. La firma del Pacto Nacional para la Educación ha sentado las bases y ha marcado el camino para que todos los centros sufragados con fondos públicos se impliquen en la labor de satisfacer las necesidades educativas. El instrumento planteado para hacerlo efectivo es el contrato-programa entre centros concertados y Administración educativa, que se ha ido aplicando de manera casi experimental y a un ritmo más lento de lo que sería deseable.

Este informe, sin embargo, demuestra que el concepto de servicio público educativo debe tener un sentido más amplio de lo que se deriva exclusivamente de la implicación de los centros concertados de alumnado con necesidades educativas específicas. Hemos podido constatar que los procesos de segregación y de concentración escolares son más acentuados dentro de los territorios que entre los territorios y, en general, más acentuados dentro de cada sector que entre sectores. Dicho de otro modo, hay muchos centros públicos también que, de manera voluntaria o involuntaria, se alejan del concepto de servicio público educativo. En contextos de segregación y diferenciación social crecientes, es fácil entender que los centros que atienden a una población socialmente más homogénea se resistan a perder unas condiciones óptimas para la labor educativa. Por lo tanto, deben crearse los mecanismos necesarios para conseguir la máxima implicación de todos los centros educativos sostenidos con fondos públicos y hacerles corresponsables del objetivo de evitar los procesos de segregación y concentración escolares. Una vez más, hay prácticas locales que nos recuerdan que eso es posible.

### CORRESPONSABILIDAD ENTRE EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y LOS AYUNTAMIENTOS

Peses a que está suficientemente claro que determinados aspectos de la planificación educativa deben corresponder a un ámbito de decisión supralocal, con capacidad de disponer de una visión de conjunto de las necesidades y alejado de determinadas presiones más presentes en entornos de proximidad, existe un amplio abanico de decisiones de política educativa “cotidiana” que necesitan el protagonismo del ámbito local para asegurar medidas de equidad y cohesión adecuadas.

La primera razón radica en el conocimiento que otorga la proximidad y la inmersión en el territorio. El carácter específico de las diferentes necesidades sólo puede garantizarse mediante criterios “sobre el terreno”, que, lógicamente, los

pueden abordar mejor las administraciones locales. Decisiones sobre cómo y por qué aumentar las ratios de un centro, cómo distribuir el alumnado de incorporación tardía, o cómo delimitar las zonas escolares son aspectos sobre los que se puede decidir mejor informados desde la proximidad.

Las oficinas municipales de escolarización (OME) tienen que ser el instrumento por excelencia para alcanzar este objetivo. Su puesta en marcha hace tres años, pese a los tropiezos legales y las lógicas necesidades de rodaje de un organismo nuevo, ha supuesto, sin duda, una participación mayor de los ayuntamientos en el ámbito educativo. Una participación que se ha hecho evidente sobre todo en el ámbito de la información a la ciudadanía sobre la oferta educativa de los municipios, sobre sus derechos de acceso y goce de los servicios y, parcialmente, sobre la observación del cumplimiento de la legalidad y la igualdad de oportunidades en los procesos de escolarización.

De forma complementaria, nuevos instrumentos puestos en marcha, como por ejemplo las mesas mixtas de planificación o los planes educativos de entorno, ofrecen nuevas oportunidades para desarrollar una verdadera gestión de proximidad. Por una parte, tienen que permitir incorporar el conocimiento de los factores urbanísticos, sociales y culturales a la hora de decidir la planificación de centros y las líneas escolares. Por otra parte, los planes educativos de entorno tienen que ser la herramienta de referencia para permitir la relación de la escuela en el territorio e inversamente. Los planes educativos de entorno escenifican el reconocimiento de que la escuela no puede ser una institución aislada y que es necesaria la colaboración de los agentes del territorio para dotar el sistema de mayor equidad.

Los pasos hacia el protagonismo del ámbito local deben ser confirmados por una auténtica voluntad de cogestión del Departamento de Educación, o sea, por un verdadero proceso de descentralización, y no simplemente de desconcentración o delegación de responsabilidades. De lo contrario, capacitar a los ayuntamientos para ser protagonistas de la gestión, sin otorgarles capacidad ejecutiva real, puede comportar alterar las ventajas de la proximidad. Cargar sobre la gestión educativa de los ayuntamientos la responsabilidad de las medidas que observa el ciudadano, pero sin dotarlos de instrumentos de ejecución, presenta a la Administración local como la responsable de determinadas decisiones impopulares, mientras que la desproveen de las ventajas de disponer de instrumentos que favorezcan la equidad o la cohesión social. Es necesario, pues, que la descentralización educativa que otorgue competencias reales a nivel local se haga efectiva dotando a los ayuntamientos de capacidad real de gestión y garantizando siempre la presencia de la Administración educativa central en las funciones de supervisión y acompañamiento.

## 8.2. ORIENTACIONES PARA LA ACCIÓN POLÍTICA

Los casos de segregación escolar analizados en este informe y las limitaciones de las políticas puestas en marcha para hacerle frente ponen de relieve la necesidad de plantear un conjunto de cambios o de introducir nuevas medidas encaminadas a combatir los riesgos crecientes de fragmentación escolar y social que experimentan algunos barrios de algunos municipios catalanes.

Las propuestas presentadas se enuncian como mecanismos de política educativa útiles para afrontar este problema. Al respecto, cabe formular dos precisiones. Por una parte, hay que insistir en la necesaria transversalidad de políticas que deben activarse para combatir los problemas de creación de guetos urbanos y, por lo tanto, para hacer frente a las raíces estructurales del problema. En segundo lugar, las propuestas presentadas, si bien tienen grados de concreción desiguales, requieren concreción política y técnica, labor que corresponde llevar a cabo a las administraciones responsables.

### 8.2.1. SOBRE LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

#### A. CONSIDERACIÓN DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN LA TOMA DE DECISIONES SOBRE LA UBICACIÓN DE CENTROS Y LÍNEAS

Una de las medidas para conseguir mayor mezcla social en las escuelas pasa por la creación de mapas escolares equilibrados desde un punto de vista territorial y social. 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. Ésta es una cuestión fundamental que actualmente tropieza con visibles obstáculos como consecuencia de la falta de suelo en espacios adecuados o de la falta de presupuestos. En los municipios con niveles elevados de matrícula viva este problema puede agravarse por la concentración de la población en determinados barrios y por el hecho de tener centros con más espacio físico (centros de una línea que disponen de espacio para tener una segunda línea).

En este sentido, es necesario 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. El

instrumento político para tomar estas decisiones ya se ha creado: las mesas mixtas de planificación, en las que participan el municipio y el propio Departamento de Educación. Con todo, más allá de los cálculos de prospectiva poblacional, no parece que otros análisis de la estructura social del municipio y de posibles problemas de concentración de población escolar en situación de riesgo se tengan en cuenta a la hora de tomar decisiones de planificación. Los peligros o la existencia de segregación escolar en el municipio deberían ser aspectos fundamentales a la hora de tomar decisiones de planificación educativa, tanto en lo que concierne a la apertura como, incluso, al posible cierre de líneas y centros.

En esta consideración de la estructura social del municipio, hay que tener en cuenta no sólo las posibles concentraciones de población de origen inmigrado en determinados barrios, sino analizar los diferentes procesos de segregación social, tanto desde un punto de vista del capital económico como del capital educativo. Como ya hemos comentado anteriormente, las políticas relacionadas con la planificación educativa que aplique la Administración no sólo deben fomentar la redistribución equitativa del alumnado con necesidades educativas específicas, sino del conjunto de grupos sociales.

## B. HOMOGENEIZACIÓN DE LA OFERTA ESCOLAR

A lo largo de este informe, hemos insistido en la necesidad de avanzar aún más en la homogeneización de las condiciones estructurales de la oferta escolar, como estrategia indirecta de promoción de la distribución equitativa de las preferencias de las familias. En este sentido, hemos destacado especialmente dos líneas de actuación clave.

En primer lugar, hay que garantizar la gratuidad real del conjunto de centros sufragados con fondos públicos, que actualmente aún no existe. Más adelante abordamos la necesidad de impulsar la medida de los contratos-programa, prevista en el Pacto Nacional para la Educación. Aquí queremos dejar constancia de que la mejora de las condiciones de accesibilidad tiene que favorecer la equidad en la distribución de la demanda escolar en función del nivel socioeconómico.

Y en segundo lugar, deben asegurarse unas condiciones materiales de calidad para el conjunto de centros sufragados con fondos públicos. Aún hoy existen centros ubicados en instalaciones que requieren mejoras sustanciales y que resultan poco atractivas para las familias.

En esta línea, también hemos destacado la necesidad de evitar la proliferación de centros ubicados en aularios prefabricados provisionales, que llegan a los 800 al inicio de este curso escolar, porque estas circunstancias perjudican la calidad de la oferta escolar y, en último término, pueden reforzar estrategias de huida por parte de las familias. Ya hemos indicado que ésta puede ser una de las causas de la segregación escolar.

Por este motivo, y mientras duran las obras de construcción, es necesario controlar el impacto que esta situación de aularios prefabricados puede generar sobre la atracción de la demanda y sobre la disponibilidad de plazas vacantes en el periodo de matrícula viva.

Asimismo, el Departamento de Educación tiene que promover la mejora de las metodologías y de los instrumentos de investigación social utilizados para la previsión de la evolución y del comportamiento de la demanda escolar. El informe destaca que las políticas de provisión de la oferta escolar en algunos municipios arrastran un déficit de planificación a medio plazo.

Finalmente, especialmente en aquellos territorios más afectados por la saturación de la red escolar y por las carencias de planificación de la oferta, esta institución insiste en la necesidad de acelerar los procesos de construcción de los nuevos centros. A través del análisis de las quejas, el informe expone problemas en algunos municipios relacionados con la disponibilidad de solares y con retrasos en la ejecución de las obras. En estos territorios saturados, tanto los ayuntamientos como el Departamento de Educación, individualmente y de manera coordinada a través las mesas mixtas de planificación, deben realizar esfuerzos para garantizar el equilibrio de oferta y demanda en condiciones de calidad.

## C. IMPULSO DE MODELOS DE ZONIFICACIÓN ESCOLAR QUE FAVOREZCAN LA HETEROGENEIDAD EN LA COMPOSICIÓN SOCIAL DE LOS CENTROS

Paralelamente a la lógica que debe guiar la planificación de centros y líneas, aspectos fundamentales de la oferta educativa, existe otro instrumento de planificación que puede incidir sobre el comportamiento de la demanda escolar. Su eficacia como instrumento de planificación incorpora más componentes de incertidumbre, porque no determina en última instancia que las personas de un determinado territorio accedan a las escuelas de proximidad. Sin embargo, 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 revisar los modelos de zonificación imperantes para combatir la segregación escolar. Al respecto, más allá de su eficacia, cabe destacar la inexistencia de sistemas mejores o peores de zonificación escolar. La razón es simple: las diferencias en las estructuras sociales de los municipios y en la distribución espacial de los grupos sociales puede explicar que determinados sistemas de zonificación en un municipio sean efectivos para conseguir escuelas con mayor mezcla social y en otro sean ineficaces o, incluso, contraproducentes. Dicho de otra manera, en algún municipio, para evitar la segregación escolar, puede ser más eficaz eliminar las zonas escolares (y romper, por lo tanto, la correspondencia geográfica entre marginalidad social y escolarización), mientras que en otro puede ser más operativo aumentar el número de zonas (más reducidas espacialmente), pero asegurando un cierto grado de heterogeneidad social.

La nueva Ley Orgánica de Educación (LOE) introduce en el artículo 86 el requisito de la zonificación equivalente para escuelas públicas y concertadas (o sea, la imposibilidad de zonificación alternativa de la escuela concertada, situación que se producía en muchos municipios catalanes). En términos generales, esta medida es positiva desde la perspectiva de la equidad en el acceso, y refuerza la idea de que los centros concertados sean efectivamente centros de interés público.

La lógica que debe orientar los sistemas de zonificación tiene que preservar los valores positivos del factor de proximidad (para fortalecer las relaciones entre escuela y entorno), junto con criterios que rompan un determinismo excesivo entre barrio y escuela, especialmente cuando se trata de barrios que concentran una serie de problemáticas sociales.

Obviamente, el análisis de la zonificación escolar debe llevarse a cabo no sólo para el acceso a la educación infantil de segundo ciclo y primaria, sino también para las enseñanzas secundarias y especialmente también para las escuelas infantiles. Actualmente, las escuelas infantiles privadas subvencionadas por el Departamento de Educación no responden a la misma zonificación que las escuelas infantiles públicas. Incluso, y a modo ilustrativo, en el capítulo 6 destacábamos el problema que comportaba no integrar y unificar las lógicas de planificación entre guarderías municipales y de la Generalitat, como ilustraba el caso de la escuela infantil de Santa Eugènia.

### D. IMPULSO Y USO DEL CONTRATO-PROGRAMA COMO MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA SEGREGACIÓN

Este informe ha puesto de relieve que la segregación escolar no es un problema exclusivamente de dualización entre sectores de titularidad. La aparición de guetos escolares en determinados barrios supone que a menudo exista una mayor distancia de escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas entre centros públicos de una misma ciudad que entre públicos y concertados de los barrios afectados. Con todo, los trabajos recientes sobre desigualdades educativas han destacado que, en términos agregados, la dualización educativa existe en Cataluña y que éste es un proceso que se ha acentuado a medida que ha aumentado el alumnado inmigrado del sistema. Aparte de la mayor o menor disposición de los diferentes centros concertados, hemos señalado repetidamente que 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, recogido en el Pacto Nacional para la Educación, es el mecanismo que tiene que compensar estas dificultades. En la línea fijada en el Pacto, el Gobierno de la Generalitat ha resuelto la firma de más de veinte contratos-programa con centros privados. En un plazo de cinco años más se prevé que todos los centros concertados dispongan de este sistema de financiación por objetivos. Lo importante es que hay que maximizar la oportunidad que ofrece la firma de estos contratos-programa para combatir la segregación escolar. Por ello, deben incluirse, entre sus objetivos e indicadores, medidas explícitas encaminadas a combatir la segregación escolar, medidas que impliquen un compromiso efectivo de corresponsabilidad en la escolarización de la población en situación de riesgo educativo y social.

## 8.2.2. GESTIÓN DEL ACCESO

### A. CIERRE DE LOS CENTROS SEGREGADOS A LA MATRÍCULA VIVA Y APOYO A LAS COMISIONES DE ESCOLARIZACIÓN

Un primer aspecto relacionado con el acceso, fundamental también en la lógica de la planificación educativa, es el de la distribución de la llamada *matrícula viva*. Este informe constata que hay una tendencia a la concentración del alumnado que se

incorpora fuera de plazo en las escuelas con niveles más bajos de preinscripción. Los factores subyacentes de esta concentración son la disponibilidad de vacantes en algunos centros y la simultánea saturación de otros centros del barrio. Este mecanismo acentúa la concentración de población de origen inmigrado en determinados centros, que las acaba generalizando como escuelas de acogida de la población recién llegada. Es necesario un esfuerzo decidido de las administraciones para poner freno a la solución fácil de ubicar a la población recién llegada en determinados centros. Y más específicamente, debe evitarse escolarizar matrícula viva en los centros segregados, independientemente de las plazas vacantes disponibles.

Las comisiones de escolarización de los municipios son a menudo los organismos clave a la hora de formular propuestas de escolarización. Por ello, el Departamento de Educación debe dar instrucciones a las comisiones de escolarización sobre las estrategias a utilizar para evitar reforzar la segregación en el proceso de asignación de plaza.

Sin embargo, tanto por su composición como por las limitaciones en su capacidad de intervención, las comisiones de escolarización representan un organismo que difícilmente puede garantizar, por sí solo, la equidad en la distribución de la matrícula viva. El Departamento de Educación debe buscar un consenso a nivel local entre los centros sufragados con fondos públicos sobre las estrategias a seguir para evitar la creciente guetización de los centros con vacantes una vez se ha cerrado el proceso ordinario de preinscripción.

Por ello, cabe destacar también la existencia de limitaciones en la capacidad de escolarización de alumnado recién llegado de algunos centros concertados. La insuficiencia del concierto hace evidente que estos centros no puedan implicarse igual que los centros públicos en la escolarización de un alumnado incapaz de contribuir económicamente al centro, por lo que tienen un techo de escolarización de alumnado inmigrado muy por debajo del que pueden tener centros públicos del mismo barrio. En este sentido, los contratos-programa que contiene el Pacto Nacional para la Educación deben aplicarse de manera prioritaria en territorios con mayor segregación escolar, de forma que los centros concertados dispuestos a ser de interés público puedan facilitar una mejor distribución del alumnado recién llegado. No faltan propuestas de algunos centros concertados a ser decididamente activos en este sentido, como lo demuestra la iniciativa de la Fundació Joan XXIII de Bellvitge, a través un proyecto que plantea aumentar el porcentaje de alumnado inmigrado en sus centros por encima de la proporción de alumnado inmigrado en el municipio.

Y paralelamente a estas estrategias de implicación del conjunto de centros, el Departamento de Educación debe 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. Por ello, en epígrafes sucesivos sugerimos mecanismos de política educativa relacionados con las reservas de plazas, con las ratios escolares, con los porcentajes máximos de escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas por centro, etc.

## B. LAS AMPLIACIONES Y REDUCCIONES DE RATIOS Y DE GRUPOS, Y LAS ADSCRIPCIONES DE CENTROS COMO INSTRUMENTOS PARA LA EQUIDAD EDUCATIVA

Los procesos de escolarización tienen que poder ordenarse mediante dos instrumentos que dotan a la Administración pública de la flexibilidad necesaria para adaptarse a unas circunstancias cambiantes y a movimientos inesperados de la demanda educativa. La posibilidad de administrar las ratios de una manera flexible, tanto en la dirección de aumento como en la de reducción, puede dotar a la Administración de una medida eficaz, tanto para la distribución del alumnado de incorporación tardía al sistema como para luchar contra la concentración de alumnado en situación de riesgo en determinadas escuelas.

Esta flexibilidad necesaria, aun así, no puede contravenir o perjudicar la equidad del sistema o reproducir la segregación escolar. De hecho, el uso que hasta ahora se da a este instrumento es no sólo limitado, sino que es excesivamente discrecional y no responde a un criterio claro de actuación. Así, no hay argumentaciones precisas que justifiquen en algunos casos determinados aumentos de ratio o de grupos ante la insistencia de algunos ciudadanos de acceder a ciertos centros (o sobre todo de evitar otros), o no se usa la posible reducción de ratios o de grupos en centros que tienen niveles bajos de preinscripción y que reciben posteriormente la mayor parte de la matrícula fuera de plazo.

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. Y en

tercer lugar, el Síndic de Greuges también propone limitar las ampliaciones de ratio al fomento de la distribución equitativa del alumnado con necesidades educativas específicas.

Tanto los aumentos como las reducciones de ratio y de grupo tienen que ser un instrumento útil para gestionar el exceso de concentración de riesgos sociales en determinados centros. A pesar de que el uso de esta medida puede ser a veces impopular, una reducción de ratio puede evitar un exceso de concentración de población escolar en riesgo y a la vez facilitar notablemente la labor pedagógica en este tipo de entornos. Las decisiones respecto a esta cuestión deben poderse tomar conjuntamente entre el ámbito local y el propio Departamento de Educación.

Finalmente, deberían utilizarse las adscripciones de centros como recurso para combatir la segregación escolar. La adscripción de centros segregados entre ellos reproduce el fenómeno. En cambio, la adscripción de centros de primaria segregados con otros de secundaria prestigiados socialmente revaloriza la imagen que tiene la demanda escolar de los primeros. Y la adscripción de centros de primaria no segregados con centros de secundaria segregados contribuye a orientar hacia estos últimos una demanda más heterogénea socialmente.

## C. PROLONGACIÓN DE LA RESERVA DE PLAZAS UNA VEZ TERMINADO EL PROCESO DE PREINSCRIPCIÓN E IMPULSO DE POLÍTICAS ACTIVAS PARA OPTIMIZAR EL USO DE ESTA MEDIDA

Tal y como comentábamos para las ampliaciones y reducciones de ratios y grupos, la reserva de plazas por aula de alumnado con necesidades educativas específicas también representa un instrumento que puede utilizarse con mayor flexibilidad, tanto desde un punto de vista cuantitativo como desde el punto de vista de su distribución según el territorio y las circunstancias de las escuelas. La experiencia local nos muestra que en diversos municipios catalanes se ha llegado a acuerdos entre los centros para aumentar la reserva de plazas. Sin embargo, éste es un tema que no debería dejarse en manos exclusivamente de la voluntariedad y de los pactos a nivel local, sino que debería tener una cierta regulación e impulso por parte del Departamento de Educación.

En el capítulo 5 de este informe, precisamente, vemos que esta medida no se aplica en todos los territorios y que, incluso cuando se aplica, no siempre genera efectos positivos sobre la equidad en la distribución del alumnado con necesidades educativas específicas. Precisamente, constatamos que, sin una actuación intensiva de la oficina municipal de escolarización, y sin unos límites máximos de admisión de alumnado con necesidades educativas específicas por grupo, esta medida es poco efectiva. Por este motivo, proponemos que los ayuntamientos, conjuntamente con el Departamento de Educación, prevean las estrategias de actuación y de acompañamiento necesarias para distribuir efectivamente al alumnado con necesidades educativas específicas entre centros, de 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, aunque la propia familia interesada solicitase plaza en el mismo centro segregado.

Asimismo, el Departamento de Educación debería posibilitar que esta reserva de plazas pudiese extenderse más allá del periodo de preinscripción y, en aquellos municipios en los que se sabe que habrá incorporación tardía, incluso más allá del periodo de matriculación. El hecho de que la reserva de plazas sólo se prevea a lo largo del periodo de preinscripción provoca que algunos centros, en caso de no tener esta demanda específica, cubran estas plazas inmediatamente una vez cerrado el periodo de preinscripción.

## D. LA PREVISIÓN DE UN MÁXIMO DE ALUMNADO CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECÍFICAS POR CENTRO

Al igual que se fijan los mínimos a través de la reserva de plazas, un instrumento fundamental para evitar la segregación escolar sería la previsión de un máximo de alumnado con necesidades educativas específicas por centro. Es fácil deducir la cantidad de dificultades que puede tener un centro por tener que trabajar con elevadas proporciones de alumnado con necesidades educativas específicas.

En este sentido, se sugiere que el Departamento de Educación fije este límite máximo por centro. Cabe recordar que esta medida ya se establece en la Ley Orgánica de Educación 2/2006 —sin ser de aplicación directa en Cataluña— y que no ha sido recogida en el Decreto de admisión 75/2007.

La definición de este límite máximo podría ser flexible, ya sea en la cantidad prevista o en el tiempo y campo de aplicación. De hecho, si se quiere, podría limitarse a determinados centros o áreas de proximidad o al proceso de matrícula

fuera de plazo, y en cuanto a la cantidad, podría ser variable y estar condicionado al peso de este grupo social en la zona de proximidad. Sea cual sea la opción, en mayor o en menor medida, favorecería claramente la distribución equitativa del alumnado con necesidades educativas específicas y reduciría, sin duda, el riesgo de segregación de algunos centros.

## E. LOS EFECTOS DE AUMENTAR LA DISCRIMINACIÓN ENTRE DIFERENTES SITUACIONES SOCIALES EN EL SISTEMA DE BAREMACIÓN

El capítulo 5 aborda diferentes dilemas relacionados con la idoneidad o no de los criterios de baremación de solicitudes en caso de exceso de demanda en el proceso de admisión. La experiencia nos ha mostrado que los decretos que han definido y desarrollado estos criterios han tendido a reducir el peso del factor renta (que, por otra parte, se incorpora en la baremación a partir de umbrales excesivamente bajos) en favor de la proximidad, el número de hermanos y otros criterios complementarios. El sistema actual provoca un gran número de situaciones de empate que se resuelven por sorteo. Por ello, está claro que habría un margen amplio para la reducción de la aleatoriedad si se otorgase un peso más importante a factores sociales y se discriminase más entre situaciones familiares. El margen para la puntuación del criterio de renta es más amplio, así como lo es el margen para flexibilizar los umbrales de renta. Parece poco razonable que, en un contexto reconocido de riesgo de pobreza en hogares monoparentales, éste no pueda ser un criterio incluido en un decreto de admisión.

También es cierto que la reducción de este margen de aleatoriedad es claramente beneficiosa para la equidad en el acceso, especialmente en aquellas etapas educativas de provisión no universal (específicamente la educación infantil de primer ciclo). Este punto ya fue expuesto en profundidad en el informe *La escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, presentado en 2007.

Dicho esto, en cambio, hay más dudas sobre qué impacto podría tener un peso mayor en la renta sobre la equidad en el acceso en las etapas de provisión universal, específicamente en P3 y 1º de ESO. Las diferencias entre clases sociales en las lógicas de elección podrían no necesariamente favorecer que el alumnado con necesidades educativas específicas optase por escoger centros con una baja concentración de dicho tipo de alumnado. O a la inversa, dar prioridad de acceso a las familias con pocos recursos podría reforzar patrones de concentración.

En cualquier caso, el Departamento de Educación tendría que estudiar si hay posibilidades de combatir la segregación mediante cambios en los propios criterios de acceso.

## F. VALORACIÓN DE CAMBIOS EN LA LÓGICA DE LA PRIMERA OPCIÓN EN EL ACCESO A LOS CENTROS

Para comprender los efectos de las diferentes políticas educativas sobre el mapa escolar de los municipios es imprescindible tener en cuenta la lógica del sistema de baremación en la elección de escuelas. El sistema de puntuación se rige por un principio de pragmatismo que podría considerarse injusto: se barema sólo la primera opción escolar escogida por las familias, y la puntuación que se obtiene es la que marca la situación que las familias tienen no sólo respecto de aquella primera opción, sino también respecto a todo el resto. Así, si un alumno puntúa muy bajo en la primera opción, tendrá esta puntuación igualmente baja en los centros escogidos en segunda opción, tercera opción, etc., incluso en el caso de que su puntuación real en estas opciones hubiese sido mayor si se hubiesen colocado como primera opción. Además, todos los alumnos tienen prioridad de acceso a los centros que han puesto en primera opción respecto a los alumnos que han colocado aquellos centros en otras opciones, incluso en el caso de que estos alumnos en primera opción tengan una puntuación inferior a los que han situado el centro en segunda opción.

Éste es un sistema que asegura que un porcentaje elevado de familias acceda al centro escogido en primera opción (entre otros motivos, porque obliga a las familias a realizar elecciones estratégicas, ya que el riesgo de no entrar en primera opción es alto). Contrariamente, es un sistema que deja particularmente insatisfechas a las familias que no acceden al centro escogido en primera opción, porque en muchos casos pierden toda posibilidad de elección y les es asignado un centro de oficio por la comisión de escolarización.

En este sentido, es un sistema que genera un efecto no deseado en la gestión de las políticas educativas tanto por parte de los ayuntamientos como de la delegación territorial: incrementa la necesidad de pensar las intervenciones desde un criterio de gobernabilidad municipal, y no de equidad, para compensar las insatisfacciones que genera un sistema que no acaba de respetar las preferencias escolares de las familias (y no porque otras familias pasen por delante porque tienen más puntos por su situación existencial objetiva) y que, en el caso de los municipios con una zonificación escolar de una escuela por cen-

tro público, prácticamente anula esta posibilidad de elección de centro.

Si bien los efectos que puede tener un cambio de este sistema sobre la segregación escolar son inciertos, hipotéticamente puede pensarse que una ordenación de solicitudes que priorice el acceso según puntuaciones en las baremaciones (especialmente si se da más peso a los factores sociales), y no según las opciones de preferencia, puede conducir a una distribución de la demanda más equilibrada entre escuelas. El resultado previsible es que habría menos familias que entrarían en la escuela situada en primera opción, menos insatisfacción porque normalmente se accedería a alguna de las escuelas listadas en el orden de preferencias y más opciones para diversificar la demanda de las familias con menores recursos y reducir así la probabilidad de generar guetos escolares.

Así, pues, podría haber un cierto margen de mejora en este aspecto, simplemente asignando escuela por puntuación no por opción. Éste es un sistema que ya funciona en otros ámbitos de la gestión pública, como por ejemplo en el acceso a los diferentes tipos de estudios universitarios.

## G. COMPROMISO POLÍTICO SOBRE EL CONTROL DE LAS IRREGULARIDADES EN EL PROCESO DE ADMISIÓN

El capítulo 5, correspondiente al análisis de quejas, pone de manifiesto numerosos problemas relacionados con el control de las irregularidades en el proceso de admisión

Sobre los falsos empadronamientos, en primer lugar, el análisis demuestra que el grado de comprobación del domicilio habitual de los alumnos por los ayuntamientos respectivos no siempre es adecuado. En este sentido, los ayuntamientos que hayan recibido denuncias sobre falsos empadronamientos deben investigar adecuadamente las presuntas irregularidades, incluso cuando las denuncias no aporten informaciones precisas sobre las familias presuntamente infractoras.

En segundo lugar, y cuando se detectan irregularidades, no siempre hay la voluntad política de los ayuntamientos de iniciar los trámites para dar de baja de oficio del padrón de habitantes a las familias que han falseado la información. En este sentido, los ayuntamientos tienen que tramitar la baja del padrón de habitantes, según los procedimientos previstos por ley, de las personas que hayan falseado el domicilio de residencia. Igualmente, es necesaria una mayor supervisión y coordinación del Departamento de Educación con los ayuntamientos para garantizar la ejecución de estos procedimientos con tiempo suficiente para alterar mínimamente el funcionamiento de la matrícula.

Precisamente, y en tercer lugar, la celeridad con que actúan las diferentes administraciones implicadas, el Departamento de Educación y sobre todo los ayuntamientos no siempre es suficiente para resolver a tiempo las denuncias presentadas. Es preciso que las diferentes administraciones implicadas inviertan los esfuerzos necesarios para intentar resolver los casos sobre presuntas irregularidades antes de iniciar el curso escolar.

Es preciso reconocer que el trámite establecido para dar de baja de oficio del padrón de habitantes, cuando no se tenga la conformidad de las familias afectadas, puede alargarse más allá del inicio del curso escolar, porque exige una resolución del Consejo de Empadronamiento, de rango estatal. Por este motivo, es preciso que el Departamento de Educación prevea en las instrucciones que desarrollan 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. Eso podría pasar, por ejemplo, por la necesidad de complementar la acreditación de la residencia (sólo a los efectos del acceso al sistema educativo y para los casos en que el ayuntamiento informase de irregularidades la Administración educativa) a través de otros mecanismos complementarios, además del empadronamiento.

Y sobre las falsas enfermedades, el Departamento de Educación también debería investigar —incluso de oficio cuando haya escuelas con una proporción alta de alumnos que alegan enfermedades digestivas crónicas— las denuncias sobre presuntas irregularidades. Por ello, y para garantizar el control sobre estas presuntas irregularidades, es necesario que los informes médicos de contraste sean emitidos por el sistema sanitario público.

Finalmente, cabe destacar que las quejas demuestran que también hay centros que cometen irregularidades. En general, pues, el Síndic insta al Departamento de Educación a actuar con rigor tanto con las familias como con los centros que cometen irregularidades, ya sea mediante cambios de escuela a las familias infractoras o con sanciones a los centros infractores. A veces, una vez más, la Administración educativa a menudo demuestra priorizar más la gobernabilidad que la equidad y la justicia sociales. Este rigor en el cumplimiento de la normativa es fundamental para prevenir estas prácticas en el futuro.

### 8.2.3. OPTIMIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

#### A. INCORPORACIÓN DE NUEVAS MEDIDAS ESPECÍFICAS EN EL DECRETO DE ADMISIÓN

A lo largo de este capítulo se han destacado diversas medidas que tienen un fuerte componente normativo. Las mejoras sugeridas sobre el alargamiento de la reserva de plazas para el alumnado con necesidades educativas específicas más allá del proceso ordinario de admisión, la previsión del porcentaje máximo de alumnado con necesidades educativas específicas por centro, la no asignación de matrícula viva a los centros segregados, etc. son medidas que debería contemplar específicamente la normativa.

Precisamente, el capítulo 4, correspondiente al análisis de la normativa, destaca que el Decreto de admisión vigente no agota, ni mucho menos, las posibilidades de combatir el fenómeno desde el marco legal. La institución insta al Departamento de Educación a maximizar la lucha contra la segregación escolar desde el ámbito normativo.

La adecuación de la normativa, además, tiene una cierta relevancia en un contexto de creciente descentralización de las políticas educativas. Ésta es la manera que tiene el Departamento de Educación de orientar las actuaciones de los agentes locales hacia la equidad, principio que, como Administración educativa, debe garantizar para el conjunto del sistema. Adicionalmente, también es la manera de dotar a estos agentes locales, responsables de gestionar el procedimiento de admisión, de instrumentos y herramientas para poder hacer efectiva esta equidad.

#### B. AMPLIACIÓN DE LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS A LAS COMISIONES DE ESCOLARIZACIÓN

Un incremento de las funciones asignadas a las comisiones de escolarización con una participación más activa en los procesos de baremación y de asignación de plazas escolares facilitaría la introducción de mejoras en la distribución del alumnado inmigrado y la evitación de fraudes cometidos como mecanismo de huida de determinados centros.

En este sentido, la atribución de funciones de asignación de plaza escolar a las solicitudes presentadas una vez finalizado el proceso de preinscripción que recogía el Decreto 252/2004, y que resultó inaplicada en cumplimiento de una resolución del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, puede constituir un buen instrumento para incluir en una futura ley de educación de Cataluña, y sin perjuicio de la resolución definitiva que recaiga en este procedimiento judicial, para evitar la concentración de la matrícula viva en determinados centros.

Igualmente, la atribución a todos los efectos de funciones relacionadas con la baremación de solicitudes a las comisiones de escolarización podría reducir buena parte de las irregularidades y prácticas fraudulentas de determinadas familias y centros que se han descrito en los procesos de admisión.

Hay que tener en cuenta, en este sentido, que una sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2007, en un recurso contra el decreto que regulaba la admisión de alumnado en la comunidad de Castilla-La Mancha del año 2004, señala que el derecho a la dirección del centro por parte de los directores de centros docentes privados no incluye necesariamente la facultad de decidir sobre la admisión del alumnado, y que esta facultad tampoco resulta indispensable para garantizar el respeto al carácter propio del centro.

#### C. LA LEY CATALANA DE EDUCACIÓN COMO OPORTUNIDAD PARA AVANZAR EN LA LUCHA CONTRA LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

En general, más allá de las disposiciones de la normativa básica estatal, para la configuración de un modelo educativo propio, la ley de educación de Cataluña debería fijar como prioridad la lucha contra los procesos de segregación y debería prever los instrumentos jurídicos necesarios para agotar las posibilidades de actuación en este ámbito y hacerla más efectiva.

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, en tanto que norma aprobada por el Parlamento con la participación de todos los grupos parlamentarios y con los debates que pueda generar, dotaría a estas actuaciones de mayor legitimidad, fuerza y estabilidad.

Algunas de las medidas posibles ya han sido mencionadas a lo largo de este informe, como podrían ser la previsión de porcentajes máximos de alumnado con necesidades educativas específicas por unidad entre los centros de determinadas zonas, la previsión de criterios para la zonificación escolar y para la programación de centros, el incremento de funciones de las comisiones de escolarización sobre la regulación de los procesos de admisión y sobre la planificación educativa, etc. Como ya hemos señalado, un anexo al final de este informe incorpora algunas valoraciones del Síndic en este sentido.

### 8.2.4. POLÍTICAS DE INFORMACIÓN

#### A. REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Tal y como expone el capítulo 5, correspondiente al análisis de las quejas recibidas en la institución, 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. Si bien la extensión de las OME ha mejorado sensiblemente la información que llega a los ciudadanos, son muchas las familias que desconocen las características de la oferta educativa en su territorio y los criterios que regulan el procedimiento de acceso. Uno de los ejemplos más claros de ello se hace visible en el desconocimiento del procedimiento de las preasignaciones de plazas a partir del criterio ya descrito de la lógica de la primera opción. Las quejas que llegan al Síndic de Greuges hacen evidente que la falta de conocimiento preciso sobre estas cuestiones repercute en las estrategias de elección de muchas familias. A la prioridad desigual que los diferentes grupos sociales otorgan a la inversión educativa se añade, pues, una desinformación que a menudo facilita procesos de segregación escolar, tanto de grupos sociales más favorecidos como de los más desfavorecidos. El Departamento de Educación, pues, tendría que articular una política activa de información a las familias que compensara las desigualdades sociales a la hora de acceder a la información.

#### B. PROMOCIÓN DEL CONOCIMIENTO SOBRE LOS DERECHOS DE ELECCIÓN DE CENTRO Y PEDAGOGÍA DE LAS DECISIONES POLÍTICAS

En la misma línea, el Departamento de Educación debería reforzar también el conocimiento de las familias respecto a los derechos de elección de centro. Por ello, se podrían incorporar referencias a los diferentes instrumentos de que dispone la Administración educativa para la gestión de la información, como por ejemplo la hoja de preinscripción o la página web.

El Síndic constituye un buen observatorio de los malentendidos de muchos ciudadanos respecto a los derechos de elección escolar. Desgraciadamente, la desinformación es 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. Muchas familias entienden la asignación de plaza escolar de oficio como una vulneración de su derecho de elección de la escuela deseada. A menudo, el resultado es la reivindicación de la aplicación de medidas excepcionales, que sólo están previstas como medidas compensatorias (los aumentos de ratio, por ejemplo), y en todo caso, la resistencia a aceptar acudir a escuelas guetizadas.

Más allá de la información, el Departamento de Educación también debe mejorar la pedagogía de las decisiones de planificación educativa. El marco normativo otorga a la Administración la obligación de satisfacer las necesidades educativas de los más desfavorecidos en el proceso de escolarización, y éste es un aspecto no explicado lo suficiente cuando se toman decisiones que afectan a las opciones individuales de elección escolar.

#### C. OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LAS VACANTES Y DE LAS BAJAS DURANTE EL CURSO ESCOLAR

También en este apartado hay margen para la mejora de los sistemas de información de las vacantes disponibles y de las bajas durante el curso escolar. El Departamento de Educación dispone de un programa informático que debería permitir conocer en tiempo real las altas y bajas del alumnado en cada centro escolar. En la práctica, éste es un aspecto difícil de asegurar.

Las oficinas municipales de escolarización no tienen un acceso preciso a unos datos que son fundamentales 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. Son conocidas las prácticas de algunos centros de retener la información sobre bajas o, en general, de ser poco transparentes sobre la cantidad y el perfil socioeducativo del alumnado. El Departamento de Educación, pues, debe optimizar la información de los flujos de escolarización, un aspecto fundamental para garantizar el equilibrio en la distribución del alumnado.

### 8.2.5. MEDIDAS COMPENSATORIAS

Las medidas de planificación educativa, de gestión del acceso o de información, por ejemplo, si bien son fundamentales, no pueden por sí mismas resolver el problema de la segregación escolar. Esta limitación es especialmente plausible en barrios con un elevado nivel de estigma social, los cuales, a pesar de las mejoras visibles en equipamientos, profesorado de refuerzo o políticas de becas y ayudas para diferentes

aspectos de la escolarización, continúan experimentando una demanda muy baja y una predisposición a la huida de los centros y de los barrios. Dicho de otra manera, a partir de ciertos niveles de concentración de situaciones de exclusión, se hacen evidentes las dificultades para que los mecanismos que puedan incidir en el comportamiento de la demanda sean eficaces para eliminar los guetos escolares.

Esta circunstancia nos avisa de los peligros de que se consoliden procesos de segregación escolar que son ahora incipientes, pero que, en el caso de que se consoliden, son difícilmente reversibles. Y para evitar estos riesgos, es necesario introducir simultáneamente cambios en las medidas de planificación educativa y en los procedimientos de admisión en los centros sostenidos con fondos públicos y adoptar medidas compensatorias imaginativas y atrevidas que revaloricen los centros más estigmatizados y menos deseados por las familias. El capital de experiencias pedagógicas en nuestro país es extenso, y la capacidad de los profesionales para buscar iniciativas compensatorias de las desigualdades puede constatarse con las nuevas estrategias organizativas, curriculares y pedagógicas que se desarrollan en algunas escuelas e institutos socialmente más problemáticos. Queremos señalar aquí simplemente algunas medidas de política educativa en contextos de segregación que pueden tener específicamente un efecto compensador de la marginalidad de algunos centros.

## A. ORIENTACIÓN DE LOS PLANES EDUCATIVOS DE ENTORNO HACIA LA VINCULACIÓN DE LOS CENTROS SEGREGADOS EN EL TERRITORIO

Uno de los aspectos que acompaña a menudo los procesos de segregación escolar es el aislamiento progresivo de los centros afectados. La baja demanda del centro o la tipología de familias que asisten dificultan dinámicas de participación y de colaboración entre familia y escuela. De la misma forma, el aislamiento se proyecta también hacia el exterior. Son centros con pocas actividades de salidas, con escasa oferta de actividades extraescolares, con pocos proyectos de colaboración con otras escuelas y, en definitiva, con menores posibilidades de diversificación de fuentes de aprendizaje.

Las administraciones tienen la responsabilidad de generar las condiciones para romper el aislamiento de estas escuelas. Ofrecer posibilidades de más salidas formativas, impulsar actividades extraescolares subvencionadas en los centros o facilitar el intercambio con otras comunidades educativas de otras escuelas del barrio y del municipio son ejemplos del tipo de actuaciones que pueden contribuir a romper el aislamiento de estos centros.

La política desarrollada por el Departamento de Educación a través de los planes educativos de entorno afronta este reto y tiene una incidencia positiva sobre la vinculación de los centros con el territorio. Sobre este aspecto, es necesario que el Departamento de Educación acabe de desplegar los planes educativos de entorno, de forma que todas las escuelas guetizadas de Cataluña puedan contar con este apoyo e incorporar, como prioridad de acción de estos planes, la revalorización social de estos centros.

## B. INVERSIÓN EN PROFESIONALES E INCENTIVOS Y ATRACCIÓN DEL PROFESORADO MEJOR PREPARADO

Diferentes análisis sobre las reformas educativas han mostrado la importancia del factor de la calidad y la motivación del profesorado para entender el grado de éxito del cambio educativo. Contar con un profesorado convencido de las posibilidades de su labor, bien preparado profesionalmente y con motivación y capacidad para trabajar en entornos socialmente difíciles es el factor más importante para el éxito educativo. La política que ha seguido el Departamento de Educación sobre esta cuestión, hasta ahora, ha sido básicamente facilitar profesorado de refuerzo a determinadas escuelas y, ocasionalmente, otorgar comisiones de servicios a profesorado dispuesto a trabajar en entornos socialmente difíciles. Sobre este punto, precisamente, el Departamento de Educación debe garantizar que la provisión de profesionales de los centros segregados sea consecuente con el nivel de complejidad que gestionan, lo que no siempre es así.

Ahora bien, estas medidas, que son necesarias y positivas, pueden resultar limitadas para garantizar un profesorado de calidad elevada a los centros segregados. En este sentido, el Departamento de Educación tiene que buscar los mecanismos de incentivación necesarios para atraer al mejor profesorado a los centros más problemáticos. Los incentivos pueden y tienen que ser económicos, los cuales tienen que complementar otros incentivos curriculares válidos para la carrera docente y deben ir acompañados de los mecanismos de selección necesarios para asegurar la excelencia profesional del profesorado que tiene que trabajar en entornos de segregación.

Igualmente, y para reforzar aún más la calidad en la dotación de los profesionales, el Departamento de Educación tiene que proporcionar al profesorado de los centros segregados el acceso preferente a formación específica sobre la gestión de

procesos de escolarización en entornos educativos complejos.

## C. DESARROLLO DE POLÍTICAS DE SUBJETIVIDAD

Tan o más importante que las medidas señaladas es el impulso de una lógica de actuación de la Administración educativa poco extendida, sobre cuya necesidad social crece el consenso. Se trata de buscar formas de intervención versátiles y flexibles que superen las limitaciones de las reformas institucionales con el objetivo de conseguir el éxito educativo.

Las diferentes casuísticas de la exclusión social y las diferentes maneras de experimentar la experiencia escolar cuestionan la validez universal de determinadas medidas de reforma e invitan, en cambio, a adaptar los instrumentos organizativos, curriculares y pedagógicos a las diferentes circunstancias individuales.

En el marco de este informe, hay que destacar dos líneas de actuación prioritarias:

En primer lugar, el Departamento de Educación y el resto de administraciones implicadas deben dar un mayor impulso a proyectos educativos que den sentido a la escolarización para chicos y chicas en circunstancias adversas, a fin de mejorar su adhesión a la institución escolar. El capital educativo de los profesionales en educación formal y no formal en Cataluña asegura una amplia diversidad de estrategias que pueden tener éxito y que no siempre se aprovechan en relación con los centros guetizados. Desde el punto de vista de la actuación de la Administración, sobre todo hay que facilitar las condiciones que posibiliten la aplicación de estas políticas y apoyar las iniciativas que se muestren eficaces.

En este sentido, las administraciones deben implicarse más, no sólo en apoyar la acogida del alumnado recién llegado al sistema educativo, que ya se hace, en mayor o menor medida, mediante las aulas de acogida, sino también la acogida de sus familias en sentido más amplio, en el entorno institucional escolar y en el conjunto del territorio.

Y en segundo lugar, es necesario que el Departamento de Educación y el resto de administraciones implicadas inviertan en políticas que combatan los prejuicios construidos en torno al sistema educativo, prejuicios no siempre fundamentados, y las estrategias de huida de determinadas familias. Estas estrategias refuerzan, sin duda, la segregación del sistema. De hecho, las políticas de subjetividad deben promover la revalorización de los centros segregados y deben hacer perder el miedo a muchas familias sobre el impacto del factor migratorio en el ámbito educativo o sobre la calidad de la red escolar pública.

## D. IMPULSO A LA INTEGRACIÓN DE ESCUELAS SEGREGADAS Y NO SEGREGADAS

Como ya hemos comentado, uno de los problemas a los que a menudo se enfrentan los centros segregados es el aislamiento. A la poca capacidad de atracción de demanda se añaden las dificultades de contar con la participación deseable de las familias en los centros y con la escasez de ofertas escolares y extraescolares complementarias atractivas.

La existencia de buenas prácticas a nivel local sobre dinámicas que facilitan la apertura de la escuela al territorio y la entrada del territorio en la escuela invitan a pensar que 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, a la realización, donde se considerase oportuno, de claustros escolares comunes (o intensamente relacionados) entre centros, en la línea de los sistemas de funcionamiento que rigen las zonas de escolarización rural.

## E. PROMOCIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS DE ATRACCIÓN DE LA DEMANDA, COMO POR EJEMPLO EL ACOMPAÑAMIENTO DE LAS FAMILIAS HACIA LOS CENTROS GUETIZADOS

Otras medidas que generan impactos directos inmediatos sobre la segregación de determinados centros pueden tener que ver con el acompañamiento de familias procedentes de otros centros. La investigación sociológica demuestra que la composición social del centro es un elemento muy importante de elección, y que garantizar a grupos de familias la escolarización compartida de los hijos puede representar un elemento de confianza importante. De hecho, la opción colectiva puede compensar los temores que se derivan de la decisión individual aislada.

En este sentido, proponemos al Departamento de Educación que promueva acompañamientos de grupos de familias de determinadas escuelas

infantiles en determinados centros segregados. Ésta es una labor a realizar a lo largo del curso escolar, no simplemente, aunque sea de forma más intensa, durante el periodo de admisión. Igualmente, este acompañamiento puede realizarse en el paso de primaria a secundaria obligatoria.

Finalmente, a pesar de que ésta es una labor que requiere un esfuerzo más continuado, el Departamento de Educación debería desplegar estas actuaciones en el caso de centros con sobredemanda en el proceso de admisión para garantizar a las familias que no puedan acceder al centro solicitado en primera opción poder optar conjuntamente por escuelas inicialmente descartadas.

Confiar en que los centros segregados, solos, realicen una labor de difusión del centro y de acompañamiento de las familias no es un planteamiento realista desde el punto de vista de los medios necesarios.

## F. PROMOCIÓN DE OTRAS POLÍTICAS DE ATRACCIÓN DE LA DEMANDA

Uno de los aspectos que pesa más en los procesos de elección escolar es la valoración de las familias sobre el tipo de usuarios que acuden al centro. Esta valoración condiciona gran parte de las elecciones estratégicas en positivo o en negativo. El temor de las familias a escolarizar a sus hijos en un centro caracterizado por una población escolar en situación de riesgo actúa como mecanismo de exclusión escolar y, en caso necesario, como factor generador de presión sobre los servicios educativos territoriales a la hora de conseguir plazas escolares alternativas a los centros más estigmatizados. Gran parte de este temor, sin embargo, tiene un componente significativo de desconocimiento o de ignorancia sobre la situación educativa del centro. Asimismo, la percepción de aislamiento ante la posible escolarización del hijo o hija en un centro estigmatizado actúa como elemento que agrava la voluntad de huida.

Para compensar estas circunstancias, pueden llevarse a cabo medidas dirigidas a atraer una demanda que, de otro modo, tendería a descartar el centro entre sus preferencias. Aquí podríamos señalar algunas de ellas.

Por una parte, el Departamento de Educación debe garantizar que los centros guetizados tengan una dotación de recursos superior a los niveles estándares previstos, no sólo humanos, sino también materiales y de infraestructura. Las condiciones de las instalaciones, el número de alumnos por ordenador, etc. son elementos clave para la atracción de la demanda.

Y por otra parte, el Departamento de Educación debe garantizar que los centros guetizados tengan una provisión de servicios complementarios superior a los niveles estándares previstos. La existencia de buenas actividades educativas en horario no lectivo, la existencia de actividades escolares complementarias de prestigio (uso de determinados equipamientos deportivos o culturales del territorio también son clave para atraer la demanda.

En esta línea, iniciativas como incorporar un servicio de guardería en escuelas de primaria pueden actuar también como mecanismo de atracción. La presencia cotidiana de familias usuarias en la escuela y la interacción con el profesorado del centro puede ayudar, sin duda, a vencer determinados miedos sobre la situación de la escuela y descubrir así los activos que inviten a incluirla en las preferencias familiares a partir de P3.

## G. DEFINICIÓN Y EVALUACIÓN CONTINUADA DE LOS PLANES DE CHOQUE

Este capítulo describe una serie de medidas que pretenden combatir la segregación escolar. Como hemos podido constatar, éste es un fenómeno complejo que requiere múltiples líneas de actuación simultáneas para hacer efectivas las políticas. En el caso de los centros, esta necesidad de abordar el fenómeno desde planteamientos integrales se pone más claramente de manifiesto. Experiencias como las del CEIP La Sínia de Vic demuestran que, cuando las administraciones públicas desarrollan de forma decidida actuaciones para combatir la segregación escolar en todas sus diversas vertientes, los centros guetizados pueden recuperar progresivamente los niveles óptimos de demanda escolar.

Esta institución, precisamente, propone que el Departamento de Educación defina, para los centros guetizados, planes de choque que minimicen progresivamente su guetización. Estos planes pasan por desarrollar gran parte de las medidas descritas en los epígrafes anteriores.

Hay que diseñar planes de choque para garantizar la intensificación de medidas de lucha contra la segregación, pero también porque ello exige a la propia Administración definir objetivos claros y evaluar los resultados de las actuaciones llevadas a cabo. Finalmente, si la guetización escolar no se elimina en un periodo de tiempo prudencial, la Administración debería estar dispuesta, incluso, a cerrar los centros.

# ANEXO: BREVES CONSIDERACIONES DEL SÍNDIC SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN DE CATALUÑA

Este anexo contiene sintéticamente algunas consideraciones de la institución del Síndic de Greuges respecto al Anteproyecto de Ley de la Educación en Cataluña presentado recientemente. Cabe recordar que el informe presentado se ha trabajado a lo largo del último año y medio, y se ha tenido en cuenta, en consecuencia, el marco normativo vigente en el análisis. Sin pretender ninguna evaluación exhaustiva, estas páginas se fijan en los aspectos más destacados del Anteproyecto desde la perspectiva de las posibilidades normativas para el desarrollo de una política educativa de lucha contra la segregación escolar.

Hay que recordar que se trata de consideraciones sobre un texto normativo no vigente, pendiente de debate y discusión en el Parlamento de Cataluña y, por lo tanto, sujeto a modificaciones. Con todo, en la medida en que expresa una línea de política de gobierno que tiene efectos sobre el derecho a las condiciones de escolarización, es relevante destacar los aspectos del Anteproyecto que de una forma directa o indirecta pueden tener consecuencias sobre una política educativa que evite la reproducción de la segregación escolar.

Asimismo, debe señalarse que si bien este informe ha puesto énfasis en aspectos mejorables del marco normativo para combatir la segregación escolar, ha destacado sobre todo que la cuestión central se sitúa en la voluntad y el compromiso político de las administraciones públicas. El marco normativo vigente permite el desarrollo de una política educativa más definida y más decidida que rompa con las dinámicas y los mecanismos que conducen a la segregación escolar en algunos municipios y a la guetización específica de determinadas escuelas. Hay que insistir, pues, en que la pasividad hasta ahora mostrada por las administraciones a la hora de hacer frente al fenómeno de la segregación escolar no es justificable debido a supuestas limitaciones del marco regulador vigente, el cual no se ha optimizado desde el punto de vista de las posibilidades que ofrece para desplegar unas políticas educativas más garantistas respecto al derecho a la escolarización en condiciones de igualdad.

## 1. REFERENCIAS A LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

El Anteproyecto de Ley de Educación de Cataluña, presentado en el pasado mes de abril, contiene referencias específicas a la escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y otros aspectos que de una forma más indirecta pueden tener efectos sobre la segregación escolar en Cataluña.

Así, el artículo 2 de este anteproyecto, al prever los principios de orden organizativo que inspira el sistema educativo de Cataluña, recoge de forma expresa una planificación de las necesidades educativas “socialmente equilibrada y enmarcando a todos los centros sostenidos con fondos públicos”.

En cuanto a la planificación educativa, el artículo 27 del Anteproyecto prevé “la adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo” como uno de los objetivos a tener en cuenta, en términos similares a los que contiene la Ley Orgánica de Educación (LOE).

Como medidas concretas para combatir la segregación, el Anteproyecto reproduce algunas de las medidas ya previstas en la normativa vigente, como el incremento de hasta un 10% del número máximo de alumnos (previsto en la LOE y en el Decreto 75/2007), y la reducción del número de plazas hasta un máximo también del 10%, que también contempla el Decreto 75/2007.

En el caso del incremento de ratio, se introduce como novedad la previsión de que éste debe aplicarse preferentemente en los centros con menores niveles de alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Como en otras novedades o cambios respecto a la normativa anterior, destaca que en el Anteproyecto de Ley de Educación desaparece la reserva de dos plazas escolares hasta ahora prevista como norma general en los sucesivos decretos de matriculación, reserva que se mantenía hasta el final del periodo

de preinscripción y que podía ser modificada en una determinada área de escolarización.

Sin embargo, esta medida se sustituye en el propio Anteproyecto por la previsión en términos de obligatoriedad para la Administración educativa (art. 31) de prever territorialmente la proporción máxima de alumnos que pueden ser escolarizados en cada centro y grupo. También se prevé, de forma potestativa para la Administración, la posibilidad de fijar una reserva mínima de plazas escolares.

Cabe señalar que la previsión de una proporción de alumnado con necesidades educativas específicas ya la recogía la LOE (art. 87.1), aunque, en cambio, no había sido contemplada en el Decreto 75/2007.

Destaca que esta previsión se incluya en un artículo dedicado a la corresponsabilización de todos los centros en la escolarización del alumnado (art.31), que establece que la Administración educativa garantice que los centros de servicio público (públicos y concertados) participen en la equilibrada escolarización de este alumnado. El mismo artículo prevé la aportación adicional de recursos económicos a los centros privados concertados en función de las características socioeconómicas de la zona y de la tipología de familias de alumnado que atiende el centro, y estos recursos pueden articularse mediante contratos programa.

Como otras novedades remarcables por la incidencia que pueden tener en la lucha contra la segregación, hay que destacar finalmente la reintroducción de la previsión de que las solicitudes de preinscripción formalizadas fuera del periodo ordinario se dirijan a las comisiones de escolarización, que había sido suprimida del Decreto 252/2004.

## 2. AVANCES Y OMISIONES DEL ANTEPROYECTO DE LEY

En el supuesto de que la futura ley de educación de Cataluña se aprobase con el contenido que indica el Anteproyecto, ésta incorporaría diversos avances normativos en lo concerniente a la lucha contra la segregación escolar. Los más relevantes podrían resumirse en los siguientes puntos:

1) La previsión, de acuerdo con los principios ordenadores del sistema educativo de Cataluña, y en concreto de los de carácter organizativo, de que la planificación de las necesidades educativas debe ser socialmente y territorialmente equilibrada, así como la referencia a que ésta debe enmarcar a todos los centros sostenidos con fondos públicos (art. 2.c.7.)

   Al tratarse de un principio inspirador del sistema, debe orientar las actuaciones de la Administración educativa, que debe tenerlo en cuenta y no adoptar medidas que puedan producir efectos contrarios a este principio.

2) En el mismo sentido, y de forma aún más concreta, la referencia a "una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo" como uno de los elementos que configuran la planificación de la oferta educativa (art. 27.1).

   Este elemento tiene un carácter vinculante para el Gobierno en la determinación de los criterios de planificación, y finalmente, en la planificación de la oferta educativa, que se atribuye al Departamento.

3) La referencia específica a la corresponsabilidad de todos los centros en la escolarización del alumnado y la previsión de la obligación para la Administración educativa de fijar territorialmente la proporción de alumnado con necesidades educativas específicas que puede ser escolarizada en cada centro y grupo (art.31).

Esta previsión de la normativa estatal no había sido recogida en Cataluña y puede producir efectos positivos en función de cómo se concrete su aplicación.

4) La previsión de otras medidas ya existentes como las reducciones de ratio y los aumentos de ratio y, en especial, la previsión de que estos últimos se apliquen, si bien no de forma exclusiva ("preferentemente"), en los centros con menores niveles de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (art. 31.2).

5) En el proceso de admisión de alumnado, la previsión de que fuera del periodo ordinario las solicitudes se presenten en la comisión de escolarización o en la OME. La atribución de esta competencia a las OME y comisiones de escolarización puede constituir un elemento facilitador de la distribución de la matrícula viva y ha sido avalada por la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2007, que ha establecido, en relación con una previsión similar contenida en un decreto de admisión de la Comunidad de Castilla-La Mancha, que la facultad de decidir sobre la admisión del alumnado no resulta indispensable para garantizar el respeto al carácter propio del centro ni forma parte del contenido esencial del derecho a la dirección del centro.

6) La mención específica a la corresponsabilidad en la escolarización del alumnado entre las obligaciones que asumen los centros privados al acceder al concierto.

7) La introducción de la posibilidad de otorgar recursos adicionales a los centros privados en función de las características socioeconómicas de la zona y las familias.

8) La previsión de que la suscripción de nuevos conciertos (art. 181.6) se adecue a las previsiones de planificación educativa del artículo 27, en las que se incluyen, aparte de las necesidades de escolarización, una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Cabe decir, sin embargo, que estas mejoras específicamente adecuadas para combatir la segregación escolar reproducen fundamentalmente la normativa estatal en esta materia. En este sentido, y en la medida en que el ámbito competencial catalán en materia de educación es amplio, la futura ley podría incluir aspectos más innovadores para garantizar la equidad educativa.

A modo de ejemplo, algunas omisiones destacables del Anteproyecto desde el punto de vista de la lucha contra la segregación escolar se concretan en siguientes los puntos:

1) La limitación en la previsión de obligaciones de la Administración a la hora de controlar los fraudes en el proceso de admisión. En este sentido, el Anteproyecto se limita a decir que la Administración educativa vela por el cumplimiento de las obligaciones que contraen los centros en el procedimiento de admisión, y que "podrá reclamar la colaboración de otras administraciones para contrastar la veracidad de la documentación" (art. 34). En ningún caso exige que esta colaboración de la Administración local deba proporcionarse de forma obligatoria, ni establece mecanismos para que se resuelva preferentemente antes de iniciarse el curso escolar.

En esta línea, el Anteproyecto no prevé mecanismos específicos para asegurar el cumplimiento de las normas de admisión por parte de los centros y no establece un procedimiento *ad hoc* para dejar sin efecto las solicitudes y las admisiones en las que se constate la existencia de fraude.

2) El hecho de que la corresponsabilidad en la escolarización del alumnado sea considerada sólo para la suscripción de conciertos educativos, pero no para renovarlos o revocarlos.

3) La falta de consideración explícita de la zonificación escolar como instrumento para combatir la segregación escolar de los centros.

4) El hecho de que el Anteproyecto no prevea mecanismos para evitar la incorporación de matrícula viva en los centros segregados. Tal y como incorpora ya el Decreto 75/2007, la reducción de ratios, prevista en el 10% por grupo en el Anteproyecto, no es suficiente para evitar este fenómeno.

5) La consideración de la reserva de plazas como mecanismo potestativo para favorecer la distribución equitativa de alumnado con necesidades educativas específicas entre centros (art. 31), pero no que esta reserva de plazas pueda prolongarse más allá del periodo ordinario de preinscripción y matrícula.

6) La falta de garantías en lo concerniente a la discriminación de determinadas situaciones sociales en el procedimiento de admisión mediante los criterios de prioridad, más allá de lo que ya prevé el Decreto de admisión vigente.

El presente informe extraordinario incorpora, en el apartado de *Recomendaciones y propuestas*, posibles instrumentos normativos para combatir la segregación escolar a tener en cuenta en el diseño de la Ley de Educación de Cataluña.

# SCHOOL SEGREGATION IN CATALONIA

**SPECIAL REPORT (summary)**
May 2008

SÍNDIC
EL DEFENSOR DE LES PERSONES

# 1. INTRODUCTION

Over the past few years, the Síndic de Greuges (Catalan Ombudsman's Office) has issued several alerts on the rising levels of school segregation in Catalonia. As of 2004, the phenomena of the so-called *school ghettos* began to be observed in certain Catalan municipalities. The 2006 annual report sounded the alarm on the growing risk of school segregation faced by Catalan society, and provided as evidence a number of complaints directly or indirectly related with the processes of school segregation. For this reason, in early 2007, the Catalan Ombudsman decided to open an ex-officio action (AO1295/07) on enrolment processes at publicly-funded schools. The objective was to assess the characteristics of the problem and collaborate with the administrations involved, especially the Catalan Autonomous Department of Education, in the search for measures to alleviate this situation.

As this report will show, in Catalonia the risk of social fragmentation within the educational system is growing. Certain districts in Catalan cities are now going through a process of educational segregation. There is nothing to indicate that this trend will change. Various types of phenomena appear to converge at the root of this educational segregation. Among them, mention must be made of urban segregation itself. This is the result of the different possibilities of access to housing, which segments the settlement of the population, and localizes social groups into certain enclaves. On another note, immigration, which has led to an increase of the school-age population with specific educational needs, giving rise to an unequal distribution of this population group among schools, and a reaction in the educational demand vis-à-vis these processes.

School segregation is therefore, on one hand, a reflection of urban segregation itself, and along these lines, it is a phenomena whose solution lies outside the possibilities of educational policy. But on the other, school segregation is also a product of the concentration at some schools of population groups with marginalization risks, and the "flight strategies" of other families who, although they often reside in the same territory, decide to seek alternatives to the more stigmatized, and sometimes more ghettoized, schools.

The ghettoization or school segregation phenomena, as they may translate into inequalities in the educational opportunities enjoyed by children, and consequently into potential social inequalities, constitute a violation of rights that must be the subject of analysis as well as intervention by public administrations.

This report aims to examine the main facets of the school segregation phenomenon in Catalonia. From a quantitative as well as qualitative point of view, the report highlights segregation processes in different Catalan municipalities. It reviews aspects of the context that may generate segregation processes, measures the segregation levels by municipalities and identifies the points of territory where the problem is most evident. Based on the analysis of the complaints received at the institution, the report also assesses where problems exist in the management of the enrolment processes directly or indirectly related with school segregation. Thus, it analyzes the problems related with educational planning, access management, etc. The report also takes into account the regulatory framework and educational policies in force. Special attention is given to a case of school segregation in the Santa Eugènia district of Girona, to demonstrate the dynamics of segregation at the local level, and the main shortcomings of the policies to remedy it. Lastly, the conclusions highlight the main elements of the report and the final chapter addresses a wide range of suggestions made by the Catalan Ombudsman.

The suggestions aim to establish a short-term horizon that ensures the right to equal educational opportunities. They are an invitation to dialog and respond to this institution's brief to develop its collaborative relationship with the public administration.

In order to develop the report, its authors have taken in consideration the whole of the Catalan Ombudsman's actions related with the issue (mainly the complaints), with the external support of statistical processing of the segregation data by municipalities and schools,[1] and with analysis of the legal framework relative to segregation processes, and visits and interviews with

education professionals and Parents' Association (AMPA) representatives. The authors especially appreciate the collaboration of the schools and AMPA coordinators of the Santa Eugènia district (Girona), in facilitating access to information and their willingness to cooperate.

[1] Valiente, O. (2007). "*Analysis of school segregation in Catalonia. Methodological proposal and statistical processing*", an unpublished document commissioned by the Catalan Ombudsman.

# 2. CONCLUSIONS

## 2.1. HIGH COMPLEXITY OF THE EDUCATIONAL SYSTEM WITH LOW PUBLIC FINANCING OF EDUCATION

Of all Spain's autonomous communities (and European nations), Catalonia's educational system is among the most difficult to manage. Chapter 2, on the context of school segregation in our nation, focuses on three basic complexities.

The first has to do with the evolution of school demand. Along these lines, and in comparative terms, the Catalan educational system is at the forefront, both in growth of school demand as well as its diversity**.** The impact of immigration has contributed to increased demand for openings, greater presence of specific educational needs and, consequently, requirements related with the educational planning policies and enrolment management for the newly-arrived school-age population.

The second, and precisely as a consequence of accumulated shortcomings in educational planning, has to do with educational equality. If the immigrant student body is taken as a reference, the statistical data place the Catalan educational system in the last places of educational equality. Specifically, Catalonia comes in far below the Spanish state average, both in terms of equality in the distribution of foreign students by publicly/privately-owned sectors, as well as the normalization of access for these students into the educational stages of non-universal access (first-cycle preschool and post-mandatory education). These educational inequalities do not help fight school segregation.

The third refers to the resources available for the management of the aforementioned complexities. Thus, the data also show that Catalonia, in terms of public spending in education (on a percentage of GDP and by-unit basis) is still far from the Spanish state and European average. This means that, despite facing more complex educational challenges, the educational system has a lower proportion of resources to deal with them. Obviously, the shortcomings in public investment are not a favourable factor in the struggle against school segregation, either.

## 2.2. CONSOLIDATION OF THE SCHOOL SEGREGATION PHENOMENON

The statistical analysis of school segregation and concentration phenomena in Catalonia, discussed in Chapter 3, reveals a certain consolidation of this reality in our educational system.

First, in the last three years analyzed, and following a period of improvement in the segregation levels basically attributable to the increased presence of foreign students throughout the school system, the evolution of the school segregation phenomenon has stabilized (downward): the levels do not increase, nor do they significantly decrease.

Further, and in parallel to this trend, over this period the school concentration phenomena has increased, as a consequence of the increase in migratory flows and more foreign students entering the educational system. Thus, schools that already had a high presence of foreign students several years ago have homogenized their social composition even further.

The most alarming result of these processes is the growing ghettoization of certain schools. The data on foreign students' presence in Catalan schools with a more predominant presence of this social group show the progressive increase of internal homogeneity at these "ghetto schools".

The statistical analysis refers basically to the foreign origin of the student body. Other recent studies (also discussed in the framework of this report) show that segregation processes are also coming about, and are often even more noticeable, as a function of social factors, such as the parents' educational background or social class (Benito and González, 2007)[2]. Thus, it takes a more cross-disciplinary perspective to address these processes.

[2] Idem.

## 2.3. MORE SEGREGATION INSIDE DISTRICTS THAN AMONG DISTRICTS OF A SINGLE MUNICIPALITY, AND MORE SEGREGATION INSIDE THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS THAN BETWEEN PUBLICLY/PRIVATELY-OWNED SECTORS

The above-mentioned statistical analysis, fully discussed in chapter 3, helps do away with certain clichés on the phenomenon, clichés that are often used to justify certain unenthusiastic or pessimistic attitudes toward the possibilities of educational policies to fight segregation.

One of these clichés refers to the fact that school segregation is caused by residential segregation. It is true that the unequal distribution of social groups in the urban structure of municipalities generates differences in the social composition of schools, and that this is one of the most determinant factors behind the phenomenon. Nonetheless, the data also show that school segregation is more accentuated than urban segregation. This circumstance reveals the possibilities of taking action that exist in the educational policy realm. The situation of the city of Barcelona is especially illustrative: despite the differences in the social composition of the districts, school segregation throughout the city is attributable in 76.9% of the cases to the internal inequalities of the districts (less contaminated by urban segregation) and in 23.1% by the inequalities existing among the districts (clearly caused by urban segregation).

Another of the clichés debunked by this report is that school segregation can be basically reduced to the dualization of our nation's double school system. The data show that segregation among publicly/privately-owned sectors exists, and that the public sector enrols over three times more foreign students than the private sector. Further, these differences in social composition are not only results of the immigrant origin, but also the educational background or social class. That said, the data also reveal that in the majority of municipalities, segregation within publicly/privately-owned sectors is higher than segregation among sectors. in other words, that the inequalities between public schools are greater than between public and private schools, and the same occurs among private schools and between them and the public sector. Looking again to the city of Barcelona, the magnitude of the existing segregation is attributable in 39.3% of the cases to inequalities among sectors, and in 60.7% to inequalities within the sectors. Thus, it goes without saying that, when it comes to school dualization, there are subsidized private schools significantly involved in the enrolment and education of immigrant students, just as there are public schools with a low level of involvement.

## 2.4. EXISTENCE OF INEQUALITIES AMONG MUNICIPALITIES, HIGHLY CONDITIONED TO THE EDUCATIONAL POLICIES DEVELOPED

Another cliché that has come under scrutiny is that school segregation mainly has to do with the impact of immigration on a given territory. Municipalities such as Cerdanyola del Vallès (with an approximate proportion of 6%), l'Hospitalet de Llobregat (10%) or Salt (40%) clearly diverge in terms of the presence of foreign population, but converge, nonetheless, in their high school segregation levels.

In fact, statistical analysis of the phenomenon, outlined in chapter 3, also shows the major differences among municipalities in terms of school segregation levels. The indexes used show accentuated school segregation existing in most municipalities of Barcelonès and Baix Llobregat Counties, and the main municipalities of Camp de Tarragona and the Vallès Occidental and Vallès Oriental areas, in addition to others such as Salt or Lleida. In addition to the latter municipality, in primary as well as secondary schools, municipalities such as Sant Feliu de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Sabadell, l'Hospitalet de Llobregat, Badalona and Cerdanyola del Vallès are also notably negative. These are the municipalities with the most imbalances among schools in foreign student enrolment.

Along these same lines, municipalities such as l'Hospitalet de Llobregat and Salt are marked as having the Catalan schools with the highest presence of foreign students (with respect to the weight of this social group in the municipality) and also the Catalan schools with the least presence.

In a positive light, it is worth highlighting those municipalities that, despite the high immigration impact received, show much more favourable segregation indexes. This is the case of towns such as Olot, Vic or Mataró, municipalities exemplary for their newly-arrived student distribution policies, which have been under development for some years now. The lower school segregation of these municipalities, despite the impact of immigration, is yet more proof of the capacity for action through educational policy.

## 2.5. FAVOURABLE LEGAL FRAMEWORK FOR THE STRUGGLE AGAINST SCHOOL SEGREGATION, WITH AS-YET UNDEVELOPED DEPLOYMENT OF REGULATORY MEASURES

In chapter 4, which features an analysis of the legal framework, the importance attached to equality as a guiding principle of public authorities' actions is notable and positive, especially as regards the distribution of students with specific educational needs, in the Organic Law 2/2006 on Education as well as the Admissions Decree 75/2007. This preferential treatment of equality in the regulations in force makes for a setting that facilitates the development of public policies to fight school segregation.

Another matter is whether the specific regulatory measures developed by the Admissions Decree 75/2007 are sufficient and effective enough to fight the phenomenon. It is true that eliminating school segregation does not only depend on measures of a legal nature, and that regulations should not attempt to regulate any sort of policy related with the issue. In fact, as previously stated, the regulatory framework provides the education administration with significant possibilities for action when it comes to defining policies to fight the phenomenon, and this condition is in itself a positive contribution.

That said, it is also true that the set of specific measures deployed in the aforementioned decree is limited and do not feature substantial changes for the struggle against school segregation with respect to what was established by the former Decree 252/2004 and the (directly applicable) modifications derived from the Organic Law on education 2/2006. For example, the Decree did not include a very significant measure that was featured in the Organic Law on education, consisting of establishing proportions of students with specific educational needs per school.

## 2.6. EXISTENCE OF POLICIES TO FIGHT SCHOOL SEGREGATION, CLEARLY INSUFFICIENT TO DO AWAY WITH THE GHETTOIZATION OF SEGREGATED SCHOOLS

As stated, from an evolutionary standpoint, the statistical analysis outlined in Chapter 3 concludes that the school segregation phenomenon has stabilized in our nation, and that the school concentration of foreign students is rising in certain schools. Over the past five-year period analyzed, the Catalan schools with the highest presence of foreign students have undergone a growing homogenization trend of their social composition.

This sensation is also shared by families and professionals of certain segregated schools who have filed complaints with the Catalan Ombudsman regarding their perception of a lack of improvement in the situation of school concentration of given social groups.

This is empirical proof that, although necessary and positive, the policies now in place to fight the phenomenon are insufficient. Even the municipalities highlighted for their best practices show a certain segregation of their school system.

In a way, it seems as if the policies developed by the Catalan Autonomous Department of Education, described in Section 4.2, have a strong compensatory element, but are less decisive when it comes to ensuring the truly equal distribution of school demand. It could be said that they are positive ideas as they tend to make the effects of the phenomenon easier to bear, and provide support and improve the conditions with which the segregated schools manage the enrolment of students (with more professionals, "welcoming classrooms", stronger links with the surroundings, etc.), but are insufficient to directly combat, in the short term, the roots of segregation.

The most decisive policies involve supplementing compensatory measures (which are absolutely necessary), with policies of educational planning to better orient school demand. This also involves, as the Catalan Ombudsman has found with the complaints received at the institution, management of possible conflicts with families who believe their possibilities to pick their children's schools are being undermined. In any event, the authorities must be aware that it is not appropriate to prioritize the criteria of governability over those of equality, as often occurs.

## 2.7. REPRODUCTION OF SCHOOL SEGREGATION THROUGH EDUCATIONAL PLANNING POLICIES AND MANAGEMENT OF DYNAMIC ENROLMENT

It is a well-known fact that school segregation can be partially explained by the education administration's handling of dynamic enrolment over the years. In this regard, the foregoing analyses, taken up in Chapters 5 and 6, show that cases of ghettoization can be explained by the concentration of openings in certain schools -those least desired by families in the admissions process- which are later used for dynamic enrolment. The high con-

centration of newly-arrived immigrant students engenders even more rejection of these schools by families, and a vicious cycle of availability of openings and accumulation of dynamic enrolment results. All the same, and even though these processes are well-known to educational authorities, even today there are segregated schools that continue to "specialize" in dynamic enrolment. It is worth noting that the saturation of educational supply, a result of the previously-discussed growth in educational demand, does not favour the dispersion of openings among schools in the admissions process.

Thus, the analysis contained in chapters 5 and 6 also proves that the educational planning policies developed in certain municipalities have ended up reproducing segregation in their school system. To illustrate this situation, the authors have examined cases of (no. of students-to-teacher) ratio increases, or group openings in certain schools when sufficient openings still existed at other schools of the same school district. This is an example of educational policy that leads to consolidation of under-occupancy of certain schools, the ideal setting for school segregation to occur.

In some cases, school segregation is reproduced by the action, and others by the omission, of educational policies. It is also true that in certain municipalities, there is something of an underusage of educational policy instruments. The rare application of ratio reductions by segregated schools, the low utilization of opening reservations for the effective distribution of students with specific educational needs or the seldom-used school attachments to revaluate them and fight the segregation phenomenon are clear examples.

## 2.8. THE IMPORTANCE OF SCHOOL DISTRICTING

In the preceding chapters, the authors underscored the importance of other educational planning instruments, such as school districting, when it comes to promoting internal heterogeneity in the social composition of schools. Recent studies have empirically shown the positive impact that these instruments can have (Benito and González, 2007)[3] as is also shown by the analysis of complaints received by the Catalan Ombudsman related with this issue. Although it is not a sufficient condition, and despite the fact that it must be supplemented with other more intensive measures to promote equality in the distribution of students among schools, it is a resource to be taken into account to fight school segregation.

This chapter aims to emphasize the importance of school districting for two key reasons:

First, and as occurs with other educational planning instruments, it is a resource that is not always used to fight the phenomenon. In some cases, the logic of simple closeness conditions the districting model adopted more than the logic of equality.

The second along the lines proposed by these research efforts (Benito and Gonzàlez, 2007)[4] is that they are instruments that may influence the equal distribution of students not just depending on their immigrant origin, but also by other social categories (educational background, socio-economic status, etc.). This is especially relevant when considering that this research shows, for example, that in many municipalities the level of segregation of students from families with strong educational backgrounds is higher than the level of segregation of students of immigrant origin.

## 2.9. SHORTCOMINGS IN PLANNING OF THE EDUCATIONAL OFFERING AND IN THE STANDARDIZATION OF STRUCTURAL CONDITIONS IN PUBLICLY-FUNDED SCHOOLS.

The inequalities among schools not only shape their social composition and make some schools more attractive than others, but also generates other conditions that influence the quality of the educational offering. In fact, the factors with a negative influence on the quality of the offering tend to favour school segregation because they stimulate avoidance and flight strategies by families, and an unequal distribution of the demand and openings.

Thus, in chapter 5, on the analysis of the complaints received by the Catalan Ombudsman, the authors have defined as negative the increased use of temporary classroom buildings in recent years, which shows a certain lack of planning as regards the evolution of the educational offering, and the negative impact that this situation could have on the quality of this offering, and consequently, on the behaviour of the demand. Delays in the construction of some schools provisionally housed in temporary buildings accentuate these inequalities even more.

Measures such as the application of the "sixth hour", established in the National Pact for Education, have been fundamental to homogenize these structural conditions of the offering between public and state-subsidized private schools.

[3] Idem.

[4] Idem.

Precisely that analysis of complaints revealed that there are still notable shortcomings with regard to standardization of the offering. Especially noteworthy is the lack of true gratuitousness of school attendance at many subsidized schools. This situation brings about inequalities of access that generate, in turn, inequalities in the distribution of socially challenged students. The still-insufficient promotion of program-contracts established in the National Pact for Education, that mean to guarantee the necessary financing for school owners, does not help promote true gratuitousness, nor the involvement of the subsidized schools in enrolment of students with specific educational needs.

## 2.10. LITTLE CAPACITY FOR FRAUD DETECTION

One of the mechanisms used by families to avoid enrolling their children in undesired schools is the falsification of data presented to the school or education administration. Falsified municipal census registrations are a well-known means of facilitating access to certain schools that are not near the family's place of residence. Another tactic is the filing of falsified medical certificates that allege digestive tract disorders of the child, a way to obtain additional points for the application assessment process.

The mechanisms that the education administration has to effectively detect this fraud are very weak. In the case of the falsified census registrations, an individual complaint must be filed on the situation, usually by an affected family who has been denied entry into their school of first choice. Further, even in the event that the complaint is filed, the local council must take action to check the veracity of the data.

Recent experience shows that some local councils' actions to monitor census registrations have improved, and that in some municipalities, granted openings have been revoked as a consequence of data checking.

That said, the activity of the Catalan Ombudsman has also revealed that swiftness and thoroughness in checking of students' usual places of residence by local councils, and the later usage of the results of these checks is also unequal. Census registration at an address other than that of usual residence is not always identified by the local councils as an irregularity (for example, when it is the home of the grandparents). Thus, the detection of these situations does not always conclude with the removal from the census of inhabitants.

Additionally, the local councils that seek to resolve irregular situations often come up against a procedure that does not favour swiftness. In fact, in case of disagreement of the interested parties, the local administration requires a favourable ruling from the Municipal Census Council, a body that exists on the Spanish state level. Thus, the proceedings are not easily wound up before the school year begins.

Beyond that, in the cases in which the local administration has removed already-admitted students from the municipal census registry, the Catalan Department of Education delays the solution of irregularities even more by launching a review procedure to declare null and void the lists of admitted students. In our view, this procedure is unnecessary (it is only applied when there is a change of criteria by the Administration for reasons of legality or opportunity, and not when administrative decisions are reviewed as a result of providing false documentation by the interested parties, as in the case at hand). This procedure also leads to the processing of solutions to irregularities being delayed until after the school year has begun.

The application of corrective measures once the school year has begun, or even previously, once the enrolment is complete, is more complex, and the Catalan Department of Education does not always take this path. In fact, these complexities often mean that the Catalan Department of Education itself neither supervises nor pressures local councils to wind up the procedures any faster

Last, it must be mentioned that at times these irregularities are committed by the schools themselves. In chapter 5, on the analysis of the complaints received by the Catalan Ombudsman, cases are described in which the schools themselves have deliberately foregone supervision of falsified residence data, or incorrectly assessed the lists, or incurred in other irregular practices. It can be said that these are strategies for a covert selection of students admitted to the school itself.

## 2.11. SHORTCOMINGS IN THE PROCESSES OF INFORMATION PROVISION TO FAMILIES

The analysis of complaints, the subject of chapter 5, also identifies five key shortcomings in the information that families have.

The first refers to social inequalities existing in the access to information, which trigger differences in the levels of knowledge on the educational system and educational offering and that, ultimately, condition school selection criteria. These information-related social inequalities negatively affect the

equality of the system, among other reasons, because they reinforce school selection strategies differentiated by social class.

The second has to do with the existence of social prejudices regarding educational offerings that contribute to consolidate school segregation. The prejudices existing on the quality of the different schools, oftentimes erroneously grounded, also condition families' choice of school.

The third refers to information shortcomings related with families' rights as concern the school enrolment and education of their children. Families' misguided perception that their freedom to choose schools obliges the Administration to assign a place in the school they desire, regardless of the availability of openings, generates tension in the processes of pre-registration and enrolment, and complicates the task of the Administration in promoting equality policies.

In fact, in the fourth place, mention must be made of the information shortcomings related with the pre-registration and enrolment procedure. The lack of knowledge on general admission criteria and principles that guide the admission policies followed by the Department of Education also adds tension to the process.

Last, fifth on the list, reference should be made to the shortcomings related with the service offered in certain municipal enrolment and education offices. Although the formal service protocols are appropriate, these offices do not always have information current enough to properly carry out their informative brief. The shortcomings in coordination and integration of information systems between the local administration and the Department of Education existing in certain municipalities negatively affect the quality of the service provided to end user families.

It should not be forgotten that the quality of information is fundamental in getting families to understand how students are admitted into the educational system, the limitations it has and the general criteria that guide the education administration's policies.

## 2.12. LACK OF CLEAR GUIDELINES TO MANAGE COMPLAINTS

In contexts of school segregation and high levels of enrollable population, numerous complaints are often received once the pre-registration period has concluded. In this Ombudsman's institution, as is only logical, a great many complaints are received expressing dissatisfaction with the assigned school, and the desire for the education administration to grant admission to a school chosen by the family. As the system for assignment of requested openings involves a high risk of not being admitted to one's school of first choice, in many cases, the enrolment committee assigns a place ex-officio. This admission is often rejected by the affected family for reasons of distance or their perception of the school's quality.

The Catalan Ombudsman has found that the complaints and claims of affected families are handled in unequal fashion by the education administration. For example, when requests for exceptional ratio increases are received, and even though most are denied, there is not always clear criteria on the conditions for granting them. When dealing with especially insistent complaints, the Department sometimes responds with more flexibility than in less aggressive cases. The unequal social distribution of the capacity to file complaints implies that many families are able to avoid certain schools, something that logically exacerbates the problems of school segregation.

# 3. AN EDUCATIONAL POLICY TO FIGHT SEGREGATION: SUGGESTIONS OF THE SÍNDIC DE GREUGES (CATALAN OMBUDSMAN)

## 3.1. GUIDING PRINCIPLES

### EDUCATIONAL PLANNING

The report leads to the conclusion that a good educational policy oriented toward fighting school segregation must begin with appropriate planning of the educational offering. While it is true that the spatial distribution of social groups has effects on school segregation, in no case is it a decisive factor. On the other hand, deploying a well-designed educational plan is a decisive factor. The development of balanced school maps, the establishment of school districts that favour social heterogeneity, the opening of schools and classes to compensate inequalities, or the use of the ratio or place reservation instruments are tools available to the education administration that can help fight school segregation.

The authors have studied examples of local best practices that have achieved the involvement of various administrations and of schools themselves to counter the concentration of students with learning difficulties at certain schools. These are practices that must be studied and adapted to other local contexts to progress toward educational planning that ensures equal opportunities.

### PUBLIC EDUCATIONAL SERVICE

Educational policies aimed at fighting segregation must make every effort to make public educational service a reality. The National Pact for Education has laid a groundwork and marked the path for all publicly-funded schools to involve themselves in the task of fulfilling educational needs. The instrument used to do so is the program-contract between subsidized schools and the education administration, which has been applied in a near-experimental manner, and at a pace slower than desirable.

That notwithstanding, this report shows that the concept of public educational service must have a broader meaning than that derived exclusively from the involvement of subsidized schools having students with specific educational needs. The authors have found that school segregation and concentration processes are more accentuated within territories than among territories, and in general, more accentuated within each sector than among sectors. In other words, there are also many public schools that, either voluntarily or involuntarily, distance themselves from the concept of public educational service. In contexts of growing social segregation and differentiation, it is easy to understand that the schools serving a more socially homogeneous population are reluctant to lose such optimum conditions for their educational work. Thus, mechanisms must be sought to achieve the maximum involvement of all publicly-funded schools and make them partners in the effort to prevent school segregation and concentration processes. Once again, there are local practices that serve as reminders that this is possible.

### CO-RESPONSIBILITY BETWEEN THE DEPARTMENT OF EDUCATION AND LOCAL COUNCILS

Although it is clear enough that certain aspects of educational planning must be handled at a supralocal decision level, with the capacity to have an overall vision of the real needs and distanced from certain pressures more present in closer environments, there is a broad range of "day-to-day" educational policy decisions that require the participation of the local level to ensure the appropriate measures of equality and cohesion.

The first reason is rooted in the knowledge gained from closeness to and immersion in a territory. Understanding of the specific nature of the different needs can only be guaranteed through "on the ground" criteria, which are logically best grasped by local administrations. Decisions on how and why to increase a school's ratios, how to distribute late-arriving students, or how to delimit school districts are all aspects best decided when one is well-informed from the vantage point of closeness.

The municipal enrolment and education offices (EEO) must be the instrument par excellence to achieve this objective. Their implementation three years ago, despite the legal hurdles and logical need to gain experience common to any new public body, has definitely brought about a greater participation of local councils in the educational realm. This participation has been evident in the realm of citizens being provided with information on the educational offering of the municipalities, on their rights of access and enjoyment and partially, on the observation of compliance with the laws in force and equal opportunities in enrolment processes.

In a complementary manner, new instruments launched, such as joint planning committees or area educational plans offer new opportunities to develop a truly local management model. On one hand, they make it possible to incorporate knowledge of urban, social and cultural factors when deciding the planning of schools and classes. On the other, the area education plans must be the tool of reference for the relationship between school and territory, and vice versa. The area education plans are an acknowledgement of the fact that schools can not be isolated institutions, and that territorial players must collaborate to endow the system with greater fairness.

The steps toward a leading role being taken by the local level must be confirmed by a genuine desire for co-management of the Department of Education. In other words, a true process of decentralization, and not just unbundling or delegation of responsibilities. Otherwise, empowering local councils to be the leading management figures, without granting them real executive capacity, could distort the advantages of closeness. Placing the responsibility for measures visible to citizens within local councils' educational management brief, but without equipping them with enforcement instruments, makes the local administration out to be responsible for certain unpopular decisions while stripping it of the advantages of instruments that promote social equality or cohesion. Thus, it is necessary for an educational decentralization that assigns real competencies to the local level be carried out, equipping local councils with real management capacity and ensuring at all times the presence of the central education administration in supervision and accompaniment tasks.

## 3.2. ORIENTATIONS FOR POLITICAL ACTION

The cases of school segregation analyzed in this report and the limitations of the policies to confront them reveal the need to undertake a number of changes and introduce new measures designed to fight the growing risks of school and social fragmentation that certain neighbourhoods in some Catalan municipalities are experiencing.

The proposals presented are to be understood as educational policy mechanisms that could be useful to confront this problem. In this regard, two clarifications are necessary. On one hand, there must be an insistence on the necessary cross-disciplinary approach of policies that must be activated to fight the problems of urban ghetto creation, and therefore, to face the structural roots of the problem. Second, the proposals presented, although they have different degrees of specification, require political and technical specification, something that must obviously be done by the competent administrations.

### 3.2.1. ON EDUCATIONAL PLANNING

#### A. CONSIDERATION OF SCHOOL SEGREGATION IN DECISION-MAKING ON THE PLACEMENT OF SCHOOLS AND CLASSES

One of the measures to achieve more social mixing in schools depends on the development of school maps that are balanced from a territorial and social point of view. The decision on where to locate a new school or where to open new classes can not be exclusively determined by the available space. This is a fundamental issue now coming against visible barriers as a consequence of the lack of land in appropriate spaces or budgetary shortcomings. In municipalities with high levels of dynamic enrolment this problem can be worsened by the concentration of population in certain neighbourhoods and by having schools with more physical space (schools with one class per grade that have space for a second class).

Therefore, socio-demographic criteria must be as if not more important than town planning criteria when designing the localization of new schools or new classes. The political instrument to make these decisions has already been created: joint planning committees, participated in by the municipality and the Department of Education itself. Still and all, beyond the prospective population calculations, it does not seem that other analyses of the social structure of the municipality and possible problems of at-risk school population concentration are taken into account when making planning decisions. The dangers or very existence of school segregation in the municipality should be fundamental fac-

tors when making educational planning decisions, both in terms of opening, as well as possible closure of classes and schools.

Within this consideration of the social structure of a municipality, it is good to not only consider the possible concentrations of immigrant population in certain neighbourhoods, but to analyze the various social segregation processes, from an economic as well as educational capital standpoint. As previously stated, the policies related with educational planning applied by the Administration must not only promote equal redistribution of students with specific educational needs, but also of the entirety of social groups.

## B. HOMOGENIZATION OF THE EDUCATIONAL OFFERING

Throughout this report, the authors have insisted on the need to progress still more in the homogenization of the educational offering's structural conditions, as an indirect strategy for development of fair distribution of families' preferences. Within this need, two key lines of activity are especially underscored.

First, the true gratuitousness of the entirety of publicly-funded schools must be guaranteed, which is still not the case. Later, the authors will address the need to promote the program-contract measure, established in the National Pact for Education. Here the authors wish to point out that improvement in accessibility conditions must favour equality in the distribution of school demand as a function of socio-economic levels.

Secondly, the authors propose guaranteeing material conditions of quality in the entirety of publicly-funded schools. Even today there are schools housed in facilities that require substantial improvements and are unattractive to families.

As part of this idea, the authors have also underscored the need to avoid the proliferation of schools housed in prefabricated temporary buildings, which numbered some 800 at the start of this school year, as these circumstances undermine the quality of the educational offering and ultimately, may cause families to enact flight strategies. As already indicated, this could be one of the causes of school segregation.

Therefore, and while the construction works are underway, there must be supervision of the impact that this situation of temporary buildings can generate on the attraction of demand, and on the availability of vacancies in the dynamic enrolment period.

Likewise, the Department of Education must promote improvement of the social research methodologies and instruments used for planning the evolution and behaviour of school demand. The report highlights the fact that in some municipalities, the educational offering provision policies accumulate mid-term planning shortcomings.

Last, especially in those territories most affected by the saturation of the school system and the shortcomings in planning of the educational offer, this institution insists on the need to accelerate the new school construction processes. Through the analysis of complaints, the report reveals problems in some municipalities related with the availability of building sites, and with delays in the execution of the works. In these saturated territories, the local councils and the Department of Education, individually and in coordinated fashion through the joint planning committees, must make an effort to guarantee the balance of supply and demand in conditions of quality.

## C. PROMOTION OF SCHOOL DISTRICTING MODELS THAT FACILITATE HETEROGENEITY IN THE SOCIAL COMPOSITION OF SCHOOLS

In parallel to the logic that must guide the planning of schools and classes, fundamental aspects of the educational offering, there is another planning instrument that can have an effect on the behaviour of school demand. Its effectiveness as a planning instrument involves more components of uncertainty, because it does not ultimately determine that the people from a given territory will be admitted to nearby schools. That notwithstanding, the weight of the territorial factor in the equal access to publicly-funded schools is significant enough to make school districting a tool of some impact on educational planning.

Along these lines, this institution proposes that the competent administrations revise the districting models in force to fight school segregation. With regard to this matter, beyond its effectiveness, it must be said that no school districting system is better or worse than any other. The reason is simple: The differences in the social structures of the municipalities and in the spatial distribution of social groups can explain why certain districting systems in a municipality are effective to achieve schools with more social mixture and are ineffective, or even counter-productive, in others. In other words, in some municipalities, to prevent school segregation, it can be more effective to do away with school districts (thereby breaking away from the geographical correspondence between social marginalization and enrol-

ment), while in others it could be more expedient to increase the number of districts (making them spatially smaller), but ensuring a certain degree of social heterogeneity in them.

The new Organic Law on Education (LOE) includes in its Article 86 the requirement of equivalent districting for public and subsidized schools (in other words, making it impossible to have an alternative districting for subsidized schools, a situation that occurred in many Catalan municipalities). In general terms, this measure is positive from a fair access perspective, and reinforces the idea that subsidized schools are indeed schools of public interest.

The logic that must guide the districting systems must conserve the positive values of closeness (to strengthen relations between school and surroundings) along with criteria that break away from excessive determinism between neighbourhood and school, especially in neighbourhoods that already suffer from a concentration of social problems.

Obviously, the analysis of school districting must be carried out not just through access to second-cycle pre-school and primary school, but also through secondary school and especially also for nursery schools. Currently, private nursery schools subsidized by the Department of Education do not have the same districting as public nursery schools. For illustrative purposes, the authors even highlighted the problems involved in not integrating and uniting the planning logic between municipal and autonomous community nursery schools, such as the case of the Santa Eugènia nursery school.

### D. PROMOTION AND USAGE OF THE PROGRAM-CONTRACT AS A MECHANISM TO FIGHT SEGREGATION

This report shows that school segregation is not exclusively a problem of dualization between publicly/privately-owned sectors. The establishment of school ghettos in certain neighbourhoods often leads to there being more distance in the enrolment of students with specific educational needs between public schools of the same city than between public and subsidized schools of the affected neighbourhoods. Recent studies on educational inequalities have underscored that, in aggregate terms, educational dualization exists in Catalonia and that this is a process that has been accentuated as the number of immigrant students in the system has risen. Regardless of the greater or lesser willingness of the different subsidized schools, the authors have repeatedly indicated that the insufficiency of the subsidy is an obstacle to achieving greater involvement of the subsidized schools in enrolment of students with specific educational needs.

The program-contract instrument, taken up in the National Pact for Education, is the mechanism that must compensate these difficulties. Along the lines set in the Pact, the government of the Generalitat has formalized over 25 program-contracts with private schools. Plans call for all subsidized schools to have this system of target-based financing within a five-year period. What must be emphasized in this regard is the need to maximize the opportunity offered by the formalization of these program-contracts to fight school segregation. That is why its objective and indicators must include measures to fight school segregation, measures that involve effective commitment of co-responsibility in the enrolment and education of the population in situations of educational and social risk.

## 3.2.2. ACCESS MANAGEMENT

### A. CLOSURE OF SEGREGATED SCHOOLS TO DYNAMIC ENROLMENT AND SUPPORT FOR ENROLMENT AND COMMITTEES

An initial aspect related with access, also fundamental in the logic of educational planning, is that of the distribution of the so-called *dynamic enrolment*. This report reveals that there is a trend toward the concentration of students entering the system outside the registration period at schools with lower pre-registration levels. The underlying factors of this concentration are none other than the availability of vacancies in some schools and the simultaneous saturation of other schools in the neighbourhood. This mechanism accentuates the concentration of immigrant population at certain schools, which eventually generalizes them as schools at which newly-arriving children are taken in. A decided effort must be made by the administrations to put an end to this easy solution of systematically placing newly-arriving students in the same schools. More specifically, dynamic enrolment in segregated schools should be avoided, regardless of the available vacancies.

The enrolment committees of the municipalities are often the key bodies in making enrolment proposals. Therefore, the Department of Education must give clear instructions to the enrolment committees on the strategies to use to prevent consolidation of segregation in the school assignment process.

Nonetheless, due to their composition as well as the limitations in their intervention capacity, the

enrolment committees are a public body that will be hard-pressed to guarantee equality in the distribution of dynamic enrolment on their own. The Department of Education must seek a local consensus among the publicly-funded schools on the strategies to follow to prevent the growing ghettoization of schools with vacancies, once the ordinary pre-registration process has concluded.

Along the same lines, attention must also be drawn to the limitations in some subsidized schools' enrolment capacity for newly-arrived students. The insufficiency of the subsidy makes it clear that these schools can not involve themselves as public schools do in the enrolment of students incapable of "financially contributing" to the school. For this reason, they have immigrant student enrolment levels far below those of public schools in the same neighbourhood. In this regard, it is necessary for the program-contracts taken up in the National Pact for Education to be applied with higher priority in territories with more school segregation, and that the subsidized schools willing to be of public interest be able to facilitate a better distribution of newly arrived students. There are numerous proposals by subsidized schools to be decidedly active along these lines, as is shown by the initiative of the Joan XXIII Foundation of Bellvitge, with a project aimed at increasing the percentage of immigrant students in their schools above the proportion of immigrant students in the municipality.

In parallel to these involvement strategies for the entirety of schools, the Department of Education must make available to the enrolment committees the regulatory measures necessary to be able to effectively prevent these processes of enrolment concentration outside the registration period. To do so, in later sections, the authors suggest educational policy mechanisms related with opening reservation, school ratios, maximum percentages for enrolment of students with specific educational needs per school, etc.

## B. USAGE OF RATIO AND GROUP INCREASES AND REDUCTIONS, AND THE ASSIGNMENTS OF SCHOOLS AS INSTRUMENTS FOR EDUCATIONAL EQUALITY

It must be possible to organize enrolment processes through two instruments that endow the Public Administration with the flexibility necessary to adapt to the changing circumstances and unexpected movements of educational demands. The possibility to administer ratios in a flexible manner, either increasing or reducing them, can give the Administration an effective measure for distribution of students entering the system late, as well as to fight against the concentration of at-risk students in certain schools.

However, this necessary flexibility can not infringe upon or damage the equality of the system or reproduce school segregation. In fact, the usage made up to now of this instrument is not only limited, but excessively discretionary and does not correspond to a clear criterion of action. Thus, there are no solid grounds that may occasionally justify certain ratio or group increases before the insistence of certain citizens to access certain schools (or especially, avoid others), or the possible reduction of ratios or groups in schools that have low levels of pre-registration that later receive the greater part of enrolment outside the registration period.

As regards this topic, this institution's first proposal is to avoid granting ratio or group increases while other schools with lower demand still have openings available. Second, it suggests application of ratio reduction in segregated schools, in order to reduce the number of available openings and the educational complexity that the school must manage, along the lines described in the above section. Third, the Catalan Ombudsman also proposes limiting ratio increases to promote the equal distribution of students with specific educational needs.

Both the ratio and group increases and reductions should be a useful instrument to manage the excess concentration of social risks at certain schools. Although the usage of this measure may at times be unpopular, ratio reduction can prevent an excess concentration of at-risk school population while significantly facilitating the educational task in this type of settings. It must be possible to make decisions with respect to this issue jointly between the local level and the Department of Education itself.

Last, school attachments should be used as a resource to fight school segregation. Attaching one segregated school to another only reproduces the phenomenon. However, attachment of segregated primary schools to more prestigious secondary schools enhances the school demand of the former. And attaching non-segregated primary schools to segregated secondary schools contributes to a more socially heterogeneous demand for the latter.

## C. EXTENSION OF OPENING RESERVATION ONCE THE PRE-REGISTRATION PROCESS HAS CONCLUDED, AND PROMOTION OF ACTIVE POLICIES TO OPTIMIZE THE USAGE OF THIS MEASURE

As discussed in the ratio and group increases and reductions, reservation of openings per class of

students with specific educational needs is also an instrument that can be used with more flexibility from a quantitative standpoint as well as a way of distributing them according to the territory and the circumstances of the schools. Local experience has revealed that in many Catalan municipalities, agreements have been reached among schools to increase reservation of openings. This is a matter that should not be left exclusively in the hands of local will and agreements. Rather, it should have a certain regulation and promotion from the Department of Education.

Chapter 5 of this report describes situations in which this measure is not applied in all territories, and even when it is, it does not always generate positive effects on the equality in distribution of students with specific educational needs. In fact, the authors have found that without intensive intervention from the municipal enrolment office, and without caps on the admission of students with specific educational needs per group, this measure is hardly effective. For this reason, the authors propose that local councils, together with the Department of Education, establish action and follow-up strategies necessary for students with specific educational needs to be effectively distributed among schools, so that ideally, all of the schools contribute to covering these reservations of openings.

As long as reserved openings were available in other schools, no segregated school would have to take in students with specific educational needs above the number of reserved openings, even if the interested family itself requested the opening in that segregated school.

In the same way, the Department of Education should make it possible for this opening reservation to be extended beyond pre-registration period and, in those municipalities where it is known that there will be late arrivals, even beyond the enrolment period. The fact that opening reservation is only planned throughout the pre-registration period means that in some schools, if they do not have this specific demand, cover them immediately following the pre-registration period.

## D. ESTABLISHMENT OF A MAXIMUM NUMBER OF STUDENTS WITH SPECIFIC EDUCATIONAL NEEDS PER SCHOOL

Just as minimums are set through opening reservations, a fundamental instrument to prevent school segregation would be the establishment of a maximum number of students with specific educational needs per school. The difficulties that schools can face in having to work with students with specific educational needs is easy to imagine. Therefore, it is suggested that the Department of Education set a maximum per school. It must not be overlooked that this measure was already established in the Organic Law on Education 2/2006 —although not directly applicable in Catalonia— and that it was not taken up in the Admissions Decree 75/2007.

The definition of this maximum limit could be flexible, both in the amount established, as well as in the applicable time and field. In fact, it could be limited to certain schools or nearby areas, or the process of enrolment outside the official period. As for the quantity, it could be variable and conditioned to the weight of this social group in the nearby area. Whatever the option, to a greater or lesser degree, it would clearly favour the equal distribution of students with specific educational needs and reduce, without a doubt, the risk of segregation faced by some schools.

## E. ANALYSIS OF THE EFFECTS OF INCREASING DISCRIMINATION BETWEEN DIFFERENT SOCIAL SITUATIONS IN THE ASSESSMENT SYSTEM

Chapter 5 addresses different dilemmas related with the appropriateness of the application assessment criteria in case of excess demand in the admissions process. According to the authors' experience, the decrees that have defined and developed these criteria have tended to reduce the weight of the income factor (which, on the other hand, is incorporated into assessment as of excessively low thresholds) in favour of proximity, number of siblings and other additional criteria. The current system leads to numerous "tie" situations, which are resolved by drawing. Therefore, it is clear that there would be more possibilities to reduce randomness if more weight were attached to social factors and there were more discrimination between family situations. The margin to award points by income criteria is broader, as is the margin to flexibilise income thresholds. It hardly seems reasonable that, in a context of acknowledged risk of poverty in single-parent households, this criterion is not included in the admissions decree.

It is also true that the reduction of this margin of randomness is clearly beneficial to equality in access, especially in those educational stages of non-universal coverage (specifically, first-cycle preschool). This point was thoroughly discussed in the *Special Report on Enrolment and Education for Children Ages 0 to 3 in Catalonia*, presented in 2007.

That said, on the other hand, there are more doubts as to what the impact of higher weight of

income would be on equal access in universally-covered stages, specifically P3 (primary for 3-year-olds) and the first course of ESO (mandatory secondary education). The differences between social classes in selection logics may not necessarily favour students with specific educational needs choosing schools with a low concentration of this type of students. Or, on the contrary, giving priority of access to families with fewer financial resources could reinforce concentration patterns.

In any case, the Department of Education should study whether there are possibilities to fight segregation through changes in the access criteria themselves.

## F. EVALUATION OF CHANGES IN THE "FIRST CHOICE" LOGIC IN ACCESS TO SCHOOLS

In order to understand the effects of the different educational policies on the school map of municipalities, it is essential to consider the logic of the assessment system in the selection of schools. The points system is governed by a principle of pragmatism that could be considered unfair: only the first school choice of the families is assessed, and the score obtained is that which defines the families' situation not only vis-à-vis their first choice, but also with respect to the rest of them. Thus, if a student has a low score for the first choice, he or she will have this low score for the schools of their second choice, third choice, etc., even if their score for these choices would have been higher if they had listed them as their first choice. Furthermore, all students have priority of access to the schools they have listed as their first choice, over the students who have listed those schools as other choices, even if these "first-choice" students have a lower score than those who have listed the school as their second choice.

This system ensures that a high percentage of families will access the school chosen as their first choice (among other reasons, because it forces families to make strategic selections, as the risk of not entering one's school of first choice is high). On the contrary, it is a system that causes particular dissatisfaction among the families who do not enter their first choice school, as in many cases they lose all possibilities of selection and are assigned a school ex-officio by the enrolment committee.

Therefore, this system generates an undesired effect on the management of educational policies by local councils as well as the territorial delegation: it increases the need for conceiving interventions under criteria of municipal governability, and not equality, to compensate the dissatisfactions generated by a system that does not respect families' school preferences (and not because other families have higher priority because of their objective existential situation) and that, in the case of municipalities with school districting of one school per public school, it practically cancels out this possibility of school selection.

Although the effects that a change in this system could have on school segregation are unknown, it could be hypothetically assumed that an organization of applications that prioritizes access according to the scores obtained in assessments (especially if more weight is given to social factors) and not according to the choices of preference, could lead to a more balanced distribution of demand among schools. The foreseeable result is that there would be fewer families who would enter their school of first choice, less dissatisfaction because they would usually be admitted to one of the schools listed in the order of preference, and more alternatives to diversify the demand of families with fewer resources and thus reduce the probability of generating school ghettos.

Thus, there could be a certain margin for improvement in this regard, by simply assigning schools by score before order of choice. This is a system that already works in other publicly managed areas, such as access to the different types of university studies.

## G. POLITICAL COMMITMENT TO MONITORING OF IRREGULARITIES IN THE ADMISSIONS PROCESS

Chapter 5, on the analysis of complaints, describes numerous problems related with the monitoring of irregularities in the admissions process.

First, regarding false census registrations, the analysis shows that the degree of verification of students' habitual residence by the local councils is not always sufficient. Thus, the local councils that have received reports of false census registrations must thoroughly investigate the alleged irregularities, even when the reports themselves do not provide accurate information on the families allegedly committing the irregularity.

Second, when irregularities are detected, there is not always enough political will on the part of local councils to begin the proceedings to remove the families who have falsified information from the municipal census ex officio. In this regard, local councils must process the removal from the municipal census, according to the procedures established by law, of the persons who have falsi-

fied their usual place of residence. Furthermore, more supervision and coordination is needed between the Department of Education and local councils to guarantee the application of these procedures with time enough for them to minimally alter the workings of enrolment.

In fact, and third on the list, the swiftness with which the various administrations involved -the Department of Education and the local councils- take action is not always sufficient to resolve the reports filed in time. The various administrations involved must invest the efforts necessary to try to resolve the cases of alleged irregularities before the school year begins.

It must be recognized that the procedure established to remove someone from the municipal census ex officio, when the affected families disagree, may be prolonged beyond the beginning of the school year, as it requires a decision from the Municipal Census Council, on the Spanish state level. For this reason, the Department of Education must establish in the instructions developed by the Admissions Decree an exceptional handling procedure for cases in which the local councils provide reports on irregularities in the municipal census, even if the procedure of removing someone from the census is not yet concluded. This could happen, for example, due to the need to supplement the proof of the residence (only for purposes of access to the educational system and for cases in which the local council notified the education administration as to the existence of irregularities) by other mechanisms, in addition to municipal census registration.

Regarding false illnesses, the Department of Education must investigate —even ex-officio when there are schools with a high proportion of students with chronic digestive illnesses— the reports of alleged irregularities. Therefore, to guarantee control over these alleged irregularities, it is necessary that the accrediting medical reports be issued by the public health care system.

Last, according to complaints received, there are also schools that commit irregularities. In general, the Catalan Ombudsman urges the Department of Education to act with strict criteria toward families as well as schools that commit irregularities, either transferring the child to another school in the case of infringing families or levying fines on infringing schools. Once more, on occasion the education administration has prioritized governability over social equality and justice. This strictness in the compliance of the regulations is fundamental to prevent these practices in the future.

### 3.2.3. OPTIMIZATION OF THE REGULATORY FRAMEWORK

#### A. INCLUSION OF NEW SPECIFIC MEASURES IN THE ADMISSIONS DECREE

Throughout this chapter, the authors have underscored several measures with a strong regulatory component. The improvements suggested on the extension of opening reservations for students with specific educational needs beyond the regular admissions process, the establishment of the maximum percentage of students with specific educational needs per school, the non-assignment of dynamic enrolment to segregated schools, etc. These are measures that should be specifically taken up in the regulations.

In fact, chapter 4, on the analysis of the regulations, states that the Admissions Decree in force does, by far, cover all the possibilities of fighting the phenomenon from within the legal framework. The institution urges the Department of Education to prioritize the struggle against school segregation from within the regulatory framework.

The adjustment of regulations has certain relevance in a context of growing decentralization of educational policies. This is the manner in which the Department of Education must guide the actions of local players toward equality, a principle that, as an education administration, it must guarantee for entirety of the system. It is also the way to equip these local players, who are responsible for managing the admissions procedure, with instruments and tools to be able to make this equality effective.

#### B. EXPANSION OF THE ROLES ASSIGNED TO THE ENROLMENT COMMITTEES

Expanding the roles assigned to the enrolment committees, giving them more active participation in the processes of assessment and assignment of school openings, would facilitate the introduction of improvements in the distribution of immigrant students and prevent the fraud committed as a mechanism of flight from certain schools.

Along these lines, the endowment of competencies to assign school openings to the applications presented once the pre-registration process has concluded, as established in Decree 252/2004, and that was not applied in compliance with a ruling from the High Court of Justice of Catalonia, could be a good instrument, with a view to include it in a future Education Act of Catalonia, and without prejudice to the final ruling handed down for this case, to prevent the concentration of the dynamic enrolment in certain schools.

Likewise, a general assignment of the roles related with application assessment to the enrolment committees could reduce many of the irregularities and fraudulent practices of families and schools that have been described in the admissions processes.

It should be remembered that a recent decision by the Supreme Court, of 28 May 2007, in an appeal against the decree of 2004 that regulated admission of students in the Castilla-La Mancha autonomous community, indicated that the right to administration of a school by the administrators of private schools did not necessarily include the right to decide on the admission of students, and that this right was not essential to guarantee the respect of each school's unique character.

### C. THE OPPORTUNITY OF THE CATALAN EDUCATION ACT TO PROGRESS IN THE STRUGGLE AGAINST SCHOOL SEGREGATION

In general, beyond the provisions of the basic state regulations, for the configuration of a unique educational model, the Catalan Education Act should set the struggle against segregation processes as a priority, and establish the judicial instruments necessary to cover all possibilities of action in this realm and make it more effective.

Therefore, the inclusion of the struggle against segregation and the instruments to fight it within a rule with the status of law, as in, a rule approved by Parliament with the participation of all parliamentary groups and the debates that could arise, would invest these actions with more legitimacy, strength and stability.

Some of the possible measures have already been mentioned throughout this report, such as the establishment of maximum percentages of students with specific educational needs per unit among the schools of certain areas, the establishment of criteria for school districting and for school planning, the increase of competencies for enrolment committees on the regulation of admissions processes and educational planning, etc. As mentioned, an addendum to this report includes some of the Catalan Ombudsman's opinions along these lines.

## 3.2.4. INFORMATION POLICIES

### A. REDUCTION OF SOCIAL INEQUALITIES IN ACCESS TO INFORMATION

As stated in chapter 5, on the analysis of the complaints received at the institution, one of the more visible aspects in the reproduction of school segregation processes is the unequal access among social groups to knowledge on the educational offering and the admissions processes. Although the implementation of the Municipal Enrolment Offices has significantly improved the information that reaches citizens, there are many families still unaware of the details of the educational offering in their territory and the criteria that regulate the access procedure. One of the clearest examples of this is made evident in the lack of awareness on the procedure of opening pre-assignment based on the above-described "first-choice logic" criteria. The complaints that reach the Catalan Ombudsman show that the lack of accurate knowledge on these matters has an impact on many families' selection strategies. The unequal priority that various social groups give to educational investment is therefore accompanied by misguided information that often promotes school segregation processes, of the most privileged as well as under-privileged social groups. Therefore, the Department of Education must articulate an active information policy toward families that compensates the social inequalities when accessing this information.

### B. DEVELOPMENT OF KNOWLEDGE ON SCHOOL SELECTION RIGHTS AND EDUCATION ON POLITICAL DECISIONS

Likewise, the Department of Education should also boost families' knowledge of their school selection rights. To do so, references could be made within the different instruments that the education administration has for the management of information provided to families, such as the pre-registration form itself, or its website.

The Catalan Ombudsman's Office is a reliable observatory on the misunderstandings of many citizens with regard to their school selection rights. Unfortunately, misinformation is an element that generates tension and conflict between citizens and the education administration. These conflicts eventually damage the latter's possibilities of appropriately carrying out equal access policies. Many families see the ex-officio assignment of a school opening as a violation of their right to choose their desired school. Often, the result is an insistence on the application of exceptional measures, that were only planned as compensatory (ratio increases, for example) and in any event, reluctance to accept enrolment at ghettoized schools.

Beyond information, the Department of Education must also improve its explanation of educational planning decisions. The regulatory framework obliges the Administration to cover the educational needs of the most under-privileged in the

enrolment process. This is something insufficiently explained when decisions are made that affect the individual school selection choices.

### C. OPTIMIZATION OF THE INFORMATION SYSTEM FOR OPENINGS AND DEPARTURES DURING THE SCHOOL YEAR

In this area, there is also room for improvement of information systems on available vacancies and departures arising during the school year. The Department of Education has a computer program that should make it possible to know in real time the additions and departures of students at every school. This is difficult to guarantee in practice.

The municipal enrolment offices do not have accurate access to data that are fundamental for information, for the distribution of enrolment outside the official period and, in general, to ensure opening reservations for students with specific educational needs. The practices of some schools of withholding information on departures, or in general, acting with little transparency on the number and socio-educational profile of their students, are well-known. The Department of Education must therefore optimize the information on enrolment flows, a fundamental aspect to guarantee balance in the distribution of students.

## 3.2.5. COMPENSATORY MEASURES

Measures of educational planning, access management or information, although fundamental, can not resolve the problem of school segregation on their own. This limitation is especially poignant in neighbourhoods with high levels of social stigmatization, which, notwithstanding the improvements in facilities, back-up faculty, or financial aid for different aspects of enrolment, continue to have very low demand and a predisposition toward flight from the schools and the neighbourhoods. In other words, as of certain concentrations of marginalization situations, the difficulties for the mechanisms meant to influence the behaviour of the demand in order to be effective in eliminating these school ghettos become apparent.

This circumstance should alert society to the dangers of consolidation of school segregation processes that are now incipient but will be difficult to turn around if they do become consolidated. To avoid these risks, there must be an introduction of changes in the educational planning measures and in the admissions procedures at publicly-funded schools, and an adoption of imaginative and bold compensatory measures that will revaluate the schools most stigmatized and least desired by families. The assets of educational experience in our nation are vast, and the capacity of professionals to seek out compensatory initiatives for inequalities can be seen in the new organizational, curricular and educational strategies that are deployed at some of the more socially problematic schools. Here, the authors would like to highlight certain educational policy measures in contexts of segregation that can specifically have a compensatory effect on the marginalization of some schools.

### A. ORIENTATION OF AREA EDUCATION PLANS TOWARD LINKING THE SEGREGATED SCHOOLS TO THE TERRITORY

One of the aspects that often accompanies processes of school segregation is the progressive isolation of the affected schools. The low demand for the school, and the type of families whose children attend it impede dynamics of participation and collaboration between family and school. In the same way, this isolation is projected outward. These are schools with few field trips, little offering in the way of extracurricular activities, few cooperation projects with other schools and, in short, fewer possibilities of learning source diversification.

The administrations have the responsibility of generating the conditions that can put an end to these schools' isolation. Offering possibilities of more educational field trips, promoting subsidized extracurricular activities in the schools or promoting exchanges with other educational communities from other neighbourhood or municipality schools are examples of the type of actions that can contribute to doing away with these schools' isolation.

The policy developed by the Department of Education with its area education plans faces this challenge and has a positive impact on the link of schools to the territory. Regarding this point, it is necessary for the Department of Education to finish deploying the area education plans, so that all ghettoized schools of Catalonia can enjoy this support and include, as a priority of action within these plans, the social revaluation of these schools.

### B. INVESTMENT IN PROFESSIONALS, INCENTIVES AND ATTRACTION FOR THE BEST-QUALIFIED FACULTY

Different analyses on educational reforms have shown the importance of the faculty quality and motivation factor as a means to understand the success level of educational change. Having faculty convinced of the possibilities of their work, who are well-trained professionally and have motiva-

tion and capacity to work in socially-challenging surroundings is the most important factor for educational success. The policy followed by the Department of Education in this area up to now has basically been to provide back-up faculty to certain schools and occasionally, grant service commissions to faculty willing to work in socially difficult surroundings. In fact, the Department of Education must guarantee that the provision of professionals to segregated schools be consistent with the levels of complexity that they deal with, which is not always the case.

That said, these measures, which are necessary and positive, can be limited in guaranteeing high-quality faculty to segregated schools. Thus, the Department of Education must seek the necessary incentive mechanisms to attract the best faculty to the most problematic schools. The incentives can and must be economic. They must be supplemented by other curricular incentives valid for faculty's career ladder, and must be accompanied by recruitment mechanisms necessary to ensure professional excellence of the faculty that must work in segregation settings.

Furthermore, and to further reinforce the quality of the assigned professionals, the Department of Education must provide the faculty of segregated schools with priority access to specific training on management of enrolment and education processes in complex educational settings.

## C. DEVELOPMENT OF SUBJECTIVITY POLICIES

As important, if not more so, as the measures described herein is the spread of a certain intervention logic on the part of the education administration. It is not widely implemented, but there is a growing consensus concerning its social necessity. It is based on seeking versatile and flexible forms of intervention that overcome the limitations of institutional reforms with the objective of achieving educational success.

The different casuistries of social exclusion and the different ways of living out the school experience question the universal validity of certain reform measures and suggest, on the other hand, the adaptation of organizational, curricular and educational instruments to the different individual circumstances.

In the framework of this report, two lines of activity can be underscored:

First, the Department of Education and the rest of involved administrations must more decidedly promote educational projects that give meaning to enrolment and education for boys and girls in adverse circumstances, in order to improve their adhesion to the educational institution. The educational assets of professionals in formal and non-formal education in Catalonia ensure a broad diversity of strategies that can be successful and that are not always put in use in ghettoized schools. From Administration's standpoint, above all, it must facilitate conditions that make possible the establishment of these policies and give support to the initiatives proven most effective.

Along these lines, administrations must get more involved, not only in giving support to welcoming newly-arrived students into the educational system, which it already does, more or less frequently, with the "welcoming classrooms", but also to their families in the broadest sense, into the institutional school environment and the entirety of the territory.

Secondly, the Department of Education and the rest of involved administrations must invest in policies that fight the prejudices constructed around the educational system, prejudices that are not always properly justified, and the flight strategies of certain families. Without a doubt, these strategies reinforce the segregation of the system. In fact, subjectivity policies must promote the revaluation of segregated schools and must attempt to take away many families' fear over the impact of immigration on the educational setting or on the quality of the public school system, for example.

## D. PROMOTION OF INTEGRATION OF SEGREGATED AND NON-SEGREGATED SCHOOLS

As stated, one of the problems segregated schools often face is isolation. Added to their low capacity for attraction of demand are the difficulties of not benefiting from the desirable participation of families at schools and having few attractive school and extracurricular offerings.

The existence of best practices on a local level to engender dynamics that facilitate opening of a school to the territory and the school's entry into the territory leads to the conclusion that the Department of Education can also deploy integration mechanisms between segregated and non-segregated schools. The possibilities range from the development of a joint offering of special activities, to the possibility of occasional gatherings of students to carry out certain school projects. The possibilities could even be extended to the establishment, where considered opportune, of shared (or closely related) classes between schools, along the lines of the systems that operate in rural education areas.

## E. DEVELOPMENT OF ACTIVE ATTRACTION POLICIES, SUCH AS ACCOMPANIMENT OF FAMILIES TOWARD GHETTOIZED SCHOOLS

Others measures that can have a general and immediate impact on the segregation of certain schools may have to do with the accompaniment of families from other schools. Sociological research shows that a school's social composition is a very important element of selection, and that guaranteeing groups of families a shared education of their children can be a significant element of trust. In fact, a collective choice can compensate for the fears derived from an isolated individual decision.

Along these lines, the authors propose that the Department of Education promote accompaniment of groups of families from certain nursery schools toward certain segregated schools. This is a job to be done throughout the school year, not just, although it should be done more intensely at that time, during the admissions period. Likewise, this accompaniment can be done in the transition from primary to mandatory secondary school.

Lastly, and although this would require more in-depth, long-term efforts, the Department of Education must deploy these measures in the case of schools with excessive demand in the admissions process, to ensure that families who are not admitted to their school of first choice may decide to enrol together in schools they initially discarded.

Trusting that segregated schools will be able to carry out the task of dissemination of the school, and accompaniment of families on their own is not realistic from the standpoint of the necessary resources.

## F. DEVELOPMENT OF OTHER DEMAND ATTRACTION POLICIES

One of the aspects that weighs most heavily in school selection processes is families' idea as to the type of users of the school. This assessment conditions a majority of strategic selections in a positive or negative way. Families' fear of enrolling their son or daughter in a school characterized as having an at-risk student body acts as a mechanism of school exclusion, and if necessary, a factor of pressure over the territorial educational services when it comes to obtaining school openings that can be an alternative to the more stigmatized schools. Much of this fear has a significant component of unfamiliarity or ignorance on the school's educational situation. In the same way, the perception of isolation before the possible enrolment of a son or daughter in a stigmatized school acts as an element that heightens families' flight desire.

To compensate these circumstances, measures can be carried out to attract demand that would otherwise discard the school from its preferences. Several can be listed here.

For one, the Department of Education must seek to ensure that the ghettoized schools have endowments of resources higher than the standard established levels. This concerns not only human, but also material and infrastructure resources. The conditions of the facilities, the number of students per computer, etc. are key elements with which to attract demand.

On another note, the Department of Education must seek to ensure that ghettoized schools have a provision of supplementary services higher than the standard established levels. The existence of good educational activities outside school hours, and prestigious extracurricular activities (the usage of certain sport or cultural facilities of the territory, for example) are also keys to attract demand.

Along this line, projects such as including a nursery school at primary schools can also act as a mechanism of attraction. The daily presence of families at the school and the interaction with faculty of the school could surely help them overcome certain fears as to the school's situation and discover assets that would invite them to include it in their list of preferences as of age 3-preschool (P3).

## G. DEFINITION AND CONTINUOUS ASSESSMENT OF ACTION PLANS

This chapter describes a number of measures aimed at fighting school segregation. As has been shown, this is a complex phenomenon that requires multiple, simultaneous lines of activity to make the policies effective. In the case of ghettoized schools, this need to approach the phenomenon from comprehensive standpoints is more clearly shown. Experiences such as those of the La Sínia Primary School of Vic demonstrate that, when public administrations decidedly develop activities to fight school segregation in all its various angles, ghettoized schools can progressively recover optimal levels of school demand.

This institution itself proposes that the Department of Education define action plans for ghettoized schools that will progressively minimize their ghettoization. These plans involve developing many of the measures, of both an active and a passive nature, described in the foregoing sections.

Action plans must be designed to guarantee the intensification of measures to fight against segregation, but also because they require the Administration itself to define clear goals and assess the results of the actions carried out. Last, if school ghettoization is not overcome within a reasonable period of time, the Administration must even be willing to close the schools.

# ANNEX: BRIEF OPINIONS OF THE CATALAN OMBUDSMAN ON THE DRAFT EDUCATION ACT OF CATALONIA

This annex features a summary of opinions of the Catalan Ombudsman's Office on the recently-presented Draft Education Act of Catalonia. It must not be overlooked that the report presented has been developed over the past year and a half and has therefore taken into account the regulatory framework in force in its analysis. Without attempting an exhaustive assessment, these pages focus on the most noteworthy aspects of the Draft Education Act from the perspective of regulatory possibilities to deploy an educational policy to fight school segregation.

These are considerations on a regulatory text not in force, pending debate and discussion in the Parliament of Catalonia and, therefore, subject to modifications. With all of this in mind, to the degree that it is the expression of a line of government policy which has effects on the right to enrolment conditions, it is relevant to highlight the aspects of the Draft Education Act which could directly or indirectly have consequences on an educational policy that prevents reproduction of school segregation.

Likewise, although this report has emphasized aspects that are improvable within the regulatory framework to fight school segregation, it has especially underscored that the will and the political commitment of public administrations are at the heart of the matter. The regulatory framework in force enables deployment of a more defined, more decided educational policy that breaks away from the dynamics and mechanisms that lead to school segregation in some municipalities and to the specific ghettoization of certain schools. There must be insistence on the fact that the passiveness shown by administrations up to now when confronting the phenomenon of school segregation is not justifiable on the grounds of supposed limitations of the regulatory framework in force, which has not been optimized from the point of view of the possibilities that it offers to deploy education policies that guarantee the right education in conditions of equality.

## 1. REFERENCES TO SCHOOL SEGREGATION

The Draft Education Act of Catalonia, presented last April, features specific references to enrolment of students with specific needs for educational support and other aspects that more indirectly have effects on school segregation in Catalonia.

Article 2 of the Draft Education Act, in establishing the organizational principles that inspire the educational system of Catalonia, expressly mentions the planning of educational needs that is "socially-balanced and covers all publicly-funded schools".

As for educational planning, Article 27 of the Draft Education Act states "the appropriate and balanced enrolment of students with specific needs for educational support" as one of the aims to take into account, in terms similar to those contained in the Organic Law for Regulation of the Right to Education (LOE).

As specific measures to fight segregation, the Draft Education Act reproduces some of the measures established in the regulations in force, such as the increase of up to 10% in the maximum number of students (established in the LOE and in Decree 75/2007) and the reduction of the number of openings up to a maximum of 10%, also established in Decree 75/2007.

As for ratio increases, one new development is the condition for them to be preferably applied at schools with lower numbers of students with specific needs for educational support.

As for other innovations or changes with respect to the prior regulations, in the Draft Education Act the reservation of two school openings, established until now as a general rule in the successive enrolment decrees, is done away with. This reservation was kept until the end of the pre-registration period, and could be modified in a given enrolment area.

Likewise, this measure is substituted in the Draft Education Act for the Education administration's obligation to draw up plans (Art. 31) which territorially establish the maximum proportion of students that can be enrolled in every school and group. The Administration shall also have the competency to establish a minimum reservation of school openings.

The authors note that the call to set a proportion of students with specific educational needs was already established in the LOE (Art. 87.1), but nonetheless, had not been developed in Decree 75/2007.

It is noteworthy that this condition is included in an article devoted to the co-responsibilization of all schools in the enrolment of students (art. 31), which states that the education administration must ensure that the public service schools (public and subsidized) participate in the balanced enrolment and education of these students. The same article establishes the additional contribution of financial resources to subsidized private schools as a function of the socio-economic characteristics of the area and the type of families of the students who attend the school. These can be increased through program contracts.

As for other innovations that may be notable for the impact they can have in the struggle against segregation, one is the reintroduction of the condition that pre-registration applications formalized outside the ordinary period be addressed to enrolment committees, which had been removed from Decree 252/2004.

## 2. PROGRESS AND OMISSIONS OF THE DRAFT EDUCATION ACT

If the future Education Act of Catalonia were approved with the content of the Draft, it would include several regulatory advances as concerns the struggle against school segregation. In the authors' criteria, the most relevant ones can be summarized in the following points:

1) The introduction, within the organizing principles of the Catalan educational system, and specifically within the organizational character, of the condition that educational needs must be balanced socially and territorially as well as the reference that they be approached from all publicly-funded schools (art. 2.c.7).

   As it is a principle that inspires the system, it must guide the actions of the education administration, which has to take it into account, and can not adopt measures that could cause effects contrary to this principle.

2) In the same regard, and even more specifically, the reference to "the appropriate and balanced enrolment of students with specific needs for educational support" as one of the aims that configure the planning of the educational offering (art. 27.1).

   This element is binding for the government in the determination of planning criteria, and finally, in the planning of the educational offering, which is competency of the Department.

3) The specific reference to the co-responsibility of all schools in the enrolment of students and the establishment of the obligation for the education administration to territorially establish the proportion of students with specific educational needs that can be enrolled per school and group. (art. 31).

   This condition of the State regulations had not been established in Catalonia, and could have positive effects, depending on how its application is carried out.

4) The calls for other existing measures such as ratio reductions and increases and, especially, the condition that the latter be applied, even if not exclusively ("preferably") to schools with lower levels of students with specific needs for educational support. (Art. 31.2).

5) In the student admissions process, the condition that outside the ordinary period applications be presented to the enrolment committee or Municipal Enrolment Office. This assignment of this competency to the Enrolment Offices and enrolment committees can facilitate the distribution of dynamic enrolment and has been sanctioned by a ruling of the Supreme Court of 28 May 2007, which established, in relation with a similar condition featured in an Admissions Decree of the Community of Castilla-La Mancha, that the right to decide on the admission of students was not essential to guarantee respect of a school's unique character, nor did it form part of the essential content of a school's right to administration.

6) The specific mention of co-responsibility in enrolment of students within the obligations assumed by private schools when accepting the subsidy.

7) The introduction of the possibility to grant additional resources to private schools as a function of the socio-economic characteristics of the area and families.

8) The condition that the formalization of new subsidies (art. 181.6) cover the terms of educational planning taken up in Article 27, among which are included, aside from enrolment needs, an appropriate and balanced enrolment of students with specific needs for educational support.

It must be mentioned that these improvements specifically adjusted to fight school segregation basically reproduce the Spanish state regulations in this subject matter. Along these lines, and to the degree in which the Catalan competencies in education are wide-ranging, the future law could include more innovative aspects to ensure educational equality.

For example, some of the more notable omissions of the Draft Education Act from the standpoint of the struggle against school segregation are taken up in the following points:

1) The limitation in the establishment of obligations of the Administration in monitoring fraud in the admissions process. Along these lines, the Draft Education Act simply says that the education administration "monitors" the compliance of the obligations undertaken by schools in the admissions procedure, and that it "shall be able to call upon other administration for their collaboration in verifying the veracity of the documentation" (art. 34). In no case does it demand that this collaboration of the local administration be provided on a mandatory basis, nor does it establish mechanisms for it to be preferably resolved before the school year begins.

Along these lines, the Draft Education Act does not establish specific mechanisms to ensure compliance of the rules of admission by the schools nor does it establish an *ad hoc* procedure to annul applications and admissions in which fraud has been proven to exist.

2) The fact that co-responsibility in the enrolment of students is only considered for the formalization of educational subsidies, not to renew or revoke them.

3) The specific lack of consideration of school districting as an instrument to fight school segregation.

4) The fact that the Draft Education Act does not establish mechanisms to prevent the incorporation of dynamic enrolment in *segregated* schools. As Decree 75/2007 already established, the reduction of ratios, established in 10% per group in the Draft Education Act is not sufficient to prevent this phenomenon.

5) The consideration of opening reservations as a competency mechanism to favour equal distribution of students with specific educational needs among schools (art. 31, when it refers to establishing, "if necessary, the reservation of openings which, at a minimum, must be devoted to this end), and the non-consideration of this opening reservation being extended beyond the ordinary pre-registration and enrolment period.

6) The lack of guarantees regarding discrimination of social situations in the admissions procedure through the criteria of priority, beyond what is established by the Admissions Decree in force.

It should be noted that this special report features possible regulatory instruments to take into account in the design of the Education Act of Catalonia to fight school segregation in its *Recommendations and proposals* section.

SÍNDIC

EL DEFENSOR DE LES PERSONES

**Síndic de Greuges de Catalunya**
Josep Anselm Clavé, 31
08002 Barcelona
Tel 933 018 075  Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat