

Los efectos desiguales de la desegregación escolar: lecciones para el diseño de la política

Xavier Bonal, GEPS-UAB

Sheila González, UB

Abstract

Las configuraciones espaciales, institucionales y sociales de la oferta y la demanda escolar son aspectos cruciales para comprender los diversos mecanismos de producción y reproducción de las desigualdades socioespaciales en la educación. Los mismos instrumentos de política pueden tener efectos diferentes dependiendo de las características de los mercados educativos locales y de la dinámica de la oferta y la demanda en cada uno de ellos. Este artículo investiga cómo una política diseñada para reducir la segregación escolar en la ciudad de Barcelona tuvo efectos desiguales en diferentes áreas de influencia de la ciudad, que son social y educativamente diversas. Al comparar los efectos de una misma estrategia política en diferentes territorios, el artículo identifica cuatro mecanismos que median y ocasionalmente impiden la efectividad de los instrumentos políticos o sus procedimientos de implementación. Identificar estos mecanismos es una tarea importante y necesaria a la hora de revisar el diseño de las políticas existentes y adaptarlo a las particularidades de los mercados educativos locales.

Introducción

La literatura sobre los mercados educativos ha subrayado el papel de los aspectos contextuales a la hora de evaluar la dinámica de la oferta y la demanda educativas. El componente local de los mercados educativos se ha entendido como un factor decisivo en la evaluación de los "mercados reales" (Junemann y Ball, 2015) o "mercados vividos" (Taylor, 2009; Felouzis et al., 2013), como un enfoque alternativo a las afirmaciones más bien abstractas y teóricas sobre el funcionamiento de los mecanismos de mercado. Los mercados "vividos" sitúan el comportamiento de las familias, las escuelas y otros agentes en el mundo "real", caracterizan la singularidad de lo local y dan cuenta de la heterogeneidad espacial e institucional de los mercados educativos (Taylor, 2001). "Mercados educativos locales (MEL)" (Lubienski, 2006) o "paisajes educativos" (Boterman et al., 2019) son los términos más utilizados en la literatura para referirse a aquellas configuraciones espaciales que resultan de factores históricos, institucionales e individuales.

La consideración de los MEL es crucial para comprender cómo operan los distintos mecanismos de producción y reproducción de las desigualdades socioespaciales (Zancajo y Bonal, 2022). La combinación de las políticas específicas de admisión escolar, las características de la segregación residencial y las racionalidades específicas de la demanda educativa son claves para entender cuestiones como las jerarquías de la oferta escolar, cómo se diferencian los centros de sus "competidores"

y cómo establecen las familias los conjuntos de elección o la estructura de las desigualdades verticales y horizontales.

Sin embargo, la importancia de las configuraciones de los MEL, a la hora de intentar comprender cómo se reproducen las desigualdades educativas contrasta fuertemente con los diseños políticos que no tienen en cuenta la diversidad de los mercados educativos. Las políticas públicas rara vez introducen diseños flexibles y variables para responder a las particularidades de territorios específicos. Aunque pueden basarse en pruebas sólidas, tener objetivos claros y dedicar los medios necesarios para una aplicación eficaz, rara vez incorporan flexibilidad para adaptarse a las necesidades específicas de los distintos contextos (Astbury et al., 2010). En consecuencia, el éxito o los fracasos de las políticas pueden asociarse inmediatamente a aspectos de su diseño o aplicación, ignorando la forma en que estrategias similares pueden producir efectos no deseados y (a veces) inesperados, en función de las configuraciones institucionales y socioespaciales locales.

Este trabajo ilustra cómo la configuración y las características específicas de los diferentes MEL de la ciudad de Barcelona median y alteran los efectos esperados de una ambiciosa política para abordar la segregación escolar en la ciudad. Basándose en una evaluación del *Plan de Choque contra la Segregación Escolar* (PdC en adelante), implementado por el *Consorci d'Educació de Barcelona* (CEB), este trabajo reflexiona sobre cómo las características de las diferentes zonas educativas (entendidas como diferentes configuraciones de MEL) alteran la eficacia de las medidas incluidas en el plan.

Las desigualdades socioespaciales en Barcelona y el Plan de Choque contra la segregación escolar

El mercado educativo de Barcelona presenta dos interesantes características que hacen especialmente interesante el estudio de las desigualdades socioespaciales. En primer lugar, el sector concertado escolariza al 54% de los alumnos de primaria y primer ciclo de secundaria de la ciudad, mientras que el 44% acude a centros públicos; sólo el 2% de los alumnos está matriculado en centros privados independientes (CEB, 2021). Estas cifras difieren significativamente de las de otras regiones de Cataluña o España, donde solo el 35% y el 28,2% de los alumnos están matriculados en centros privados concertados, respectivamente (MEFP, 2019). En segundo lugar, la ciudad está dividida en 29 zonas educativas para la educación preescolar y primaria (26 en el caso de la educación secundaria). Todos los residentes tienen acceso prioritario a todas las escuelas públicas y concertadas dentro de su zona y a un número mínimo de centros públicos y privados concertados (seis por sector escolar) cercanos al lugar de residencia de una persona, y a todos los situados en un radio inferior a 500 metros del domicilio.

La segregación escolar del alumnado inmigrante y socialmente desfavorecido se ha mantenido elevada durante la última década, con importantes desigualdades no solo entre zonas educativas o entre sectores escolares, sino también dentro de los mismos

(Síndic de Greuges, 2016). Éste es el contexto en el que el CEB puso en marcha un PdC para hacer frente a la segregación escolar en la ciudad.

El Plan de Choque contra la Segregación y por la Igualdad de Oportunidades y el Éxito Educativo (PdC) tiene dos objetivos: reducir la concentración de alumnos socialmente desfavorecidos a través de la reserva de plazas para alumnos vulnerables (proporcional al número total de alumnos vulnerables que vivan en la zona educativa) y garantizar el acceso gratuito a las actividades escolares, libros y materiales, excursiones y otras actividades educativas complementarias. También se conceden becas de comedor y, en el caso de los centros concertados, se cubren también las cuotas escolares mensuales.

La teoría del cambio del PdC se basa en la evidencia de que los conjuntos de opciones escolares de las familias vulnerables no sólo están limitados por barreras económicas, sino también por la exclusión de una serie de escuelas que son percibidas como escuelas "no posibles" o que son consideradas por ellas como escuelas inadecuadas. Su eficacia depende en gran medida de la capacidad del CEB para identificar a los alumnos vulnerables como beneficiarios potenciales, así como de su capacidad para convencer a las familias de que se matriculen en escuelas inicialmente no contempladas. Las escuelas reciben una compensación económica por matricular a beneficiarios del PdC.

El PdC se introdujo en el curso 2019/20 y ha aumentado gradualmente su cobertura, comenzando en I3 y 1º de ESO en 2019/20 y añadiendo un nuevo grado escolar cada año. Por lo tanto, en 2020/21 el PdC incluía cuatro grados (I3 e I4 y 1º y 2º de ESO).

La distribución equilibrada de los alumnos socialmente desfavorecidos se basa en la detección precoz del alumnado vulnerable antes de que se inicie el proceso de matriculación. Los servicios sociales colaboran con los servicios educativos locales en esta fase de detección precoz. Una vez detectada la infancia vulnerable, el CEB se pone en contacto con sus familias y les informa de la existencia del PdC y de la plaza reservada para su hijo o hija en caso de que deseen participar en el programa. La preasignación de plazas es proporcional al número de beneficiarios potenciales de cada zona de influencia.

El PdC cubre entre el 60% y el 70% de los alumnos vulnerables, con una cobertura mayor en la enseñanza secundaria. Los criterios utilizados para identificar a los alumnos vulnerables incluyen los siguientes aspectos:

- Familias beneficiarias del Fondo de Emergencia Social del Ayuntamiento de Barcelona (para el curso 2019/2020) y del Fondo Covid (curso 2020/2021), como aproximación al alumnado en situación de pobreza extrema.
- Familias beneficiarias de becas comedor.
- Alumnos clasificados como "alumnos con necesidades socioeconómicas".

Teniendo en cuenta el conjunto de la ciudad y tras dos años de aplicación, los indicadores de segregación escolar (medidos a través del índice de disimilitud) para alumnos vulnerables y alumnos beneficiarios del PdC, muestran resultados dispares para I3 y ESO. En el caso de I3, los datos agregados muestran una reducción significativa de la segregación del alumnado vulnerable entre 2018/19 y 2019/20 y un aumento muy ligero en 2020/21, mientras que la distribución de los beneficiarios del PdC mejora ligeramente en 2020/21. En el caso de los estudiantes de educación secundaria, las tasas de segregación disminuyen significativamente tanto para los estudiantes vulnerables como, en particular, para los estudiantes de PdC.

Tanto en I3 como en la ESO, los índices de segregación escolar de los alumnos beneficiarios del PdC son ligeramente inferiores a los observados para el conjunto de los alumnos vulnerables (que incluyen también a los no beneficiarios).

Datos y método de análisis

Los datos utilizados para el análisis proceden de diferentes fuentes. En primer lugar, accedimos al registro oficial de alumnos del Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña (RALC) y al registro de Alumnos Vulnerables de la Administración Local (RAV). En segundo lugar, accedimos a una base de datos de centros educativos que permitió la construcción de un índice de composición escolar para comparar las diferencias entre centros. El índice se basa en cuatro variables (proporción de becas comedor, la proporción de beneficiarios del Fondo Social de Emergencia, la proporción de alumnos de origen extranjero y la proporción de alumnos de familias con estudios máximos obligatorios). Por último, los datos sobre las características socioeconómicas de las zonas educativas se obtuvieron de la fuente de datos abierta del Instituto Nacional de Estadística (INE) y se utilizaron datos desagregados por secciones censales en relación con la renta familiar disponible para caracterizar la renta media de las zonas.

Nuestra evaluación se llevó a cabo tras dos años de aplicación de PdC, con el objetivo de identificar aspectos críticos del diseño del programa y del proceso de implementación. Este artículo aporta pruebas sobre dos cuestiones principales de la investigación relativas a los efectos desiguales del PdC:

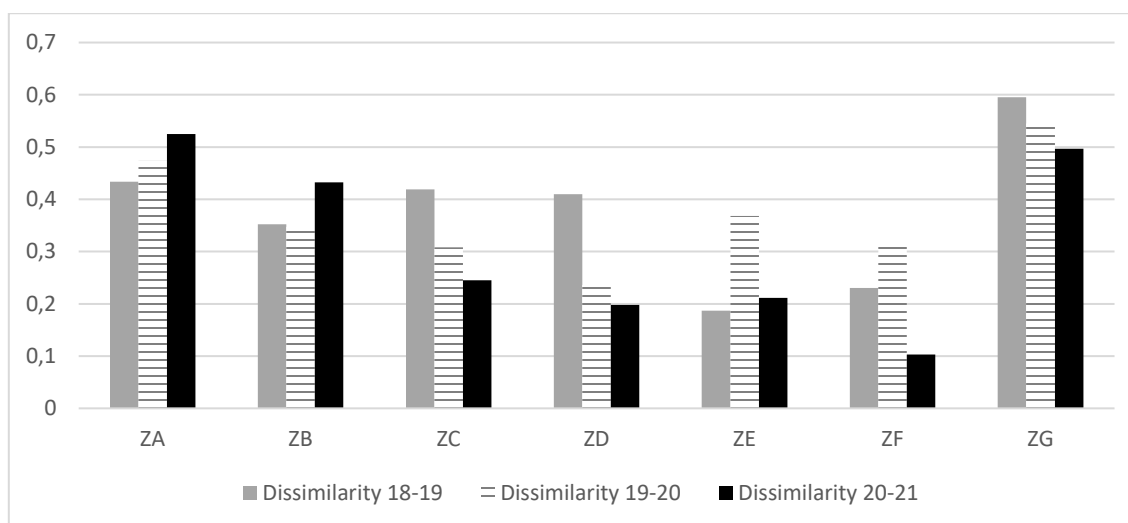
- 1) ¿Difieren los efectos del PdC, cuyo objetivo es atajar la segregación escolar, entre las zonas educativas?
- 2) ¿Qué características sociales/estructurales y educativas de las zonas limitan la eficacia del PdC?

Para responder a estas preguntas, primero agrupamos las 29 zonas de influencia de educación primaria de Barcelona según sus características sociales y educativas, en 5 grupos-tipo (vulnerable, heterogenia, promedio, media gentrificada, y alta) y seleccionamos al menos una zona educativa por grupo. Nuestro análisis se centra en la educación preescolar y primaria, donde se ha demostrado que el PdC tiene efectos más débiles y dispares.

Efectos desiguales de la política de supresión de la segregación en los distintos MEL

Para evaluar si el PdC ha sido capaz de reducir la segregación escolar en las distintas zonas escolares, comparamos los índices de disimilitud entre los estudiantes vulnerables de 2018/19 (el año anterior a la implementación del PdC) y los beneficiarios del SP para cada uno de los dos años de implementación (2019/20 y 2020/21). El gráfico 1 muestra la eficacia diferencial del PdC en las zonas escolares seleccionadas.

Gráfico 1. Índice de disimilitud del alumnado vulnerable (2018-19) y beneficiario del PdC (2019-20, 2020-21) por zonas escolares, I3.



Basándonos en nuestros datos, identificamos cuatro mecanismos que actúan como barreras a los potenciales efectos distributivos del PdC en diferentes zonas. Se trata de la segregación residencial, la infradetección de la vulnerabilidad, el "efecto hermanos" y la diversidad de la oferta escolar. Aunque todos estos factores influyen en la dinámica del PdC en todas las zonas de captación, tienen un peso diferente en función de las características socioeconómicas y educativas de los territorios.

Segregación residencial como marco de posibilidades

El diseño de PdC tiene como objetivo equilibrar la distribución de estudiantes vulnerables dentro (y no entre) las zonas educativas. Los niveles relativamente bajos de segregación residencial en Barcelona en comparación con otras ciudades europeas (Bonal et al., 2019), permiten desarrollar un diseño del PdC, basado en una reducción de la segregación escolar intradistrito, y al mismo tiempo, fortalecer la calidad de la educación de proximidad.

A pesar de estos objetivos de política, existen diferencias socioeconómicas notables entre las zonas educativas, que tienen un efecto en el número de estudiantes vulnerables.

Las diferencias en la segregación residencial entre zonas de influencia se traducen en diferencias significativas en términos del número de estudiantes vulnerables y, por tanto, del número potencial de beneficiarios del PS. Esto limita el potencial del PdC dentro de cada zona de influencia, tanto en las zonas más vulnerables socialmente (con centros saturados de vulnerabilidad) como en las menos desfavorecidas (donde muchos centros quedan sin alumnos vulnerables).

La infradetección de la vulnerabilidad y la concentración de “falsos negativos”

La identificación de estudiantes vulnerables y su inclusión como beneficiarios de PdC se puede impulsar durante todo el año escolar. No obstante, esta identificación una vez iniciada el curso no se acompaña de una reasignación de plaza y, por lo tanto, no incide en la mejora de la distribución equilibrada.

Los datos muestran una mayor concentración de “falsos negativos” (estudiantes que inicialmente se matricularon como no vulnerables, pero posteriormente fueron identificados como vulnerables) en algunas escuelas, lo que genera un desequilibrio significativo en la composición escolar en ciertas áreas educativas.

El efecto hermanos

La reserva de plazas está vinculada al número de estudiantes vulnerables, distribuidos entre los centros educativos de cada zona de influencia. Sin embargo, puesto que se garantiza que todos los hermanos asistan a la misma escuela, la distribución final de alumnos también depende de los hermanos ya matriculados. Las tasas de natalidad más altas entre los grupos vulnerables y la concentración de estos grupos en algunas escuelas aumentan este “efecto hermanos” y dificultan la reducción de la segregación escolar en ciertas zonas.

La oferta educativa

El crecimiento de estudiantes vulnerables y de PdC en centros privados subvencionados es notable, sobre todo teniendo en cuenta que la matrícula de estudiantes no vulnerables en escuelas públicas ha aumentado durante el mismo período. A pesar de este mejor equilibrio entre los dos sectores, la asignación de plazas del PS todavía está lejos de una distribución totalmente equilibrada de los beneficiarios dentro de cada zona de captación.

No existe una relación clara entre la capacidad redistributiva dentro del área de influencia y la proporción de matrícula privada en esa área. En cambio, se observa que en las zonas de alta vulnerabilidad, la distancia entre centros públicos y privados subvencionados es mayor que en otros tipos de zonas.

Conclusión

Después de dos años de implementación del PdC en Barcelona, la distribución desigualmente equilibrada de estudiantes socioeconómicamente vulnerables entre las zonas de influencia se asocia en gran medida con algunas de las características más destacadas de estas zonas. Curiosamente, algunos mecanismos que alteran los efectos esperados del PdC están relacionados con las características urbanas estructurales de los barrios. Por otro lado, otros mecanismos que impiden la efectividad del PdC están relacionados con diseños de políticas existentes o con procedimientos específicos vinculados a la implementación de políticas (“efecto hermanos” o de infradetección de estudiantes vulnerables).

Estas diferencias contextuales en los mecanismos son muy relevantes desde una perspectiva política. Enfrentar los obstáculos relacionados con factores estructurales puede requerir una estrategia más ambiciosa y de largo plazo, en caso de que el objetivo sea la desegregación educativa. Esto también puede alentar a los formuladores de políticas a repensar algunos aspectos del diseño de políticas. Por ejemplo, la limitada capacidad redistributiva del SP en territorios más aislados (considerablemente pobres o considerablemente ricos) puede compensarse con una estrategia redistributiva más ambiciosa, no circunscrita a los límites de la zona de captación. En el caso de los límites impuestos por aspectos de diseño institucional o procedimientos de implementación, se pueden aplicar medidas correctivas para mejorar los efectos positivos del PS. Eximir a las escuelas con un alto número de hermanos socialmente vulnerables de la obligación de reservar plazas para los beneficiarios del SP puede ser una estrategia efectiva para evitar su concentración en estas escuelas. Por otro lado, la limitada identificación de estudiantes socialmente vulnerables en áreas específicas puede compensarse aumentando los recursos de los servicios sociales y mejorando la eficacia de los procedimientos de detección.

Referencias

Astbury, B., and Leeuw, F. L. (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363–381.

Bonal, X., Zancajo, A. and Scandurra, R. (2021) Student mobility and school segregation in an (un)controlled choice system: A counterfactual approach. *British Educational Research Journal*, 47(1), 42-64.

Bonal, X., Zancajo, A. and Scandurra, R. (2019). Residential segregation and school segregation of foreign students in Barcelona. *Urban Studies*, 56(15), 3251–3273.

Boterman, W., Musterd, S., Pacchi, C. and Ranci, C. (2019). School segregation in contemporary cities: Socio-spatial dynamics, institutional context and urban outcomes. *Urban Studies*, 56(15), 3055–3073.

CEB (2021). *Alumnat curs 2020-21. Tots els ensenyaments*. Consorci d'Educació de Barcelona.

Félouzis G., Maroy C. and van Zanten A. (2013). *Les marchés scolaires. Sociologie d'une politique publique d'éducation*, Paris, Presses Universitaires de France.

Junemann, C. and Ball, S. J. (2015) Low fee private schools in developing countries: separating ideology from evidence. *Institute of Education London Blog*.

Lubienski, C. (2006a) School diversification in second-best education markets: International evidence and conflicting theories of change. *Educational Policy*, 20(2), 323–344.

MEFP (2019) *Sistema estatal de indicadores de la educación*. Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Síndic de Greuges (2016) *La segregació escolar a Catalunya. Vol 2: Condicions d'escolarització*. Barcelona: Síndic de Greuges.

Taylor, C. (2009). Towards a geography of education. *Oxford Review of Education*, 35(5), 651–669.

Taylor, C. (2001). The geography of choice and diversity in the ' new ' secondary education market in England. *Area*, 33(4), 368–381.

Zancajo, A. and Bonal, X. (2022). Education markets and school segregation : a mechanism-based explanation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 52(8), 1241- 1258.