

Segregación escolar y ciudades: ¿matrimonio inseparable?

LUCAS GORTAZAR*

RESUMEN

En este artículo, trato de comprender el caso específico de la segregación escolar en las ciudades y sus condicionantes políticos. Para ello, repaso la relación entre desigualdad escolar y segregación. Describo asimismo de forma amplia los elementos de oferta y demanda educativa que condicionan la segregación, en especial, en su eje más urbano. Como parte central del texto planteo, desde el marco del análisis social cuantitativo más reciente, el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid como fenómeno de fuerte crecimiento de la segregación escolar. Finalmente, concluyo con una reflexión sobre las posibles tendencias que pueden marcar el futuro de la relación entre ciudades y segregación en el medio y largo plazo.

1. LA SEGREGACIÓN ESCOLAR: UN PROBLEMA CRECIENTE DE LAS CIUDADES

El crecimiento imparable de las ciudades ha supuesto una revolución económica y social durante las últimas décadas y lleva camino de acelerarse durante el próximo siglo. Si hoy se

* Esade EcPol y Banco Mundial (lgortazar@worldbank.org).

estima que el 80 por ciento del PIB mundial se produce en ciudades (McKinsey Global Institute, 2011), se espera asimismo que, a lo largo de este siglo, esa proporción sea también la del peso de la población urbana sobre el total (De Jong y Monge, 2020). A esta doble realidad (económica y poblacional) se añade que las zonas urbanas son y seguirán siendo menos envejecidas (OCDE, 2015); por tanto, es fácil pensar que una proporción cada vez más notable de los nacimientos futuros va a darse en entornos urbanos y que los niños van a constituir uno de los grupos de edad con mayor protagonismo en las ciudades del futuro.

Mientras que los beneficios económicos y sociales de las aglomeraciones urbanas han sido ampliamente estudiados, la aparición de núcleos de exclusión social y desigualdad en las ciudades es una cuestión incipiente en cuanto al análisis social y de políticas públicas orientadas a paliar las desigualdades. Un reciente informe de la OCDE para varios países europeos destaca las enormes desigualdades de ingresos en varias ciudades europeas y la relación positiva entre tamaño de las ciudades y desigualdades (OCDE, 2018). La relación entre aglomeraciones y desigualdad parece casi siempre ser uno de los patrones del hecho urbano. Así pues, la aparición de espacios, zonas y comunidades en exclusión es un fenómeno esperable en las grandes ciudades y, en consecuencia, ya sea

para evitar la aparición de problemas sociales, para fortalecer la igualdad de oportunidades o, incluso, para aprovechar el talento muchas veces desperdiciado, la llegada de los servicios públicos eficaces a estas zonas comienza a ser una de las principales preocupaciones de los responsables públicos.

En este sentido, la educación es uno de los servicios clave a nivel local (o regional) para el crecimiento económico, la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Para comprender su magnitud, y por poner un ejemplo, si la razón es de una escuela (que cubra toda la educación obligatoria) por cada 500 o 600 alumnos (en general, siempre más grandes en entornos urbanos), hablamos de 25 a 30 escuelas por cada 100.000 habitantes, asumiendo una demografía urbana relativamente equilibrada¹.

Uno de los fenómenos de la cuestión de la desigualdad educativa inherente a todas (o casi todas) las ciudades (en especial, las grandes) es el de la aparición simultánea de “guetos escolares” y “escuelas de élite”, esto es, de escuelas con alta concentración de alumnado que proviene de un entorno vulnerable o alumnado que proviene de familias de altos niveles de renta. Por tanto, cabe plantearse de qué manera van a adaptarse las realidades sociales y los servicios públicos cambiantes a estos nuevos fenómenos de expansión de zonas urbanas.

La segregación escolar ha recibido amplia cobertura científica y política durante las últimas décadas, en parte por la expansión de las políticas educativas que tratan de aumentar la capacidad de elección de centro por parte de las familias. Existe evidencia creciente del riesgo de desventaja educativa y social de los alumnos a través de una excesiva segregación (OCDE, 2019; Musset, 2012). Los debates en torno a la segregación escolar pueden cambiar mucho en función de la definición de segregación que se plantee. Por ejemplo, una de las ramas de la investigación educativa analiza el mecanismo del “efecto pares” en el aula (que se deriva de

¹ Asumiendo doce o trece años de escolarización obligatoria o cuasi-obligatoria (como es el caso de España y muchos otros países) y una estructura demográfica equilibrada, aproximadamente, hay un alumno escolarizado por cada siete habitantes y, por tanto, 15.000 estudiantes por cada 100.000. Con una relación de 500 o 600 alumnos por escuela, el número de escuelas por cada 100.000 habitantes podría rondar entre los 25 y los 30.

la segregación o separación de alumnos en distintos grupos o centros). La evidencia obtenida al respecto a los efectos distributivos sobre los alumnos es mixta (Pekkarinen, 2018): al analizar la separación de alumnos en distintas escuelas, la evidencia parece ser más concluyente y muestra efectos negativos para los alumnos que acuden a centros con menor nivel socioeconómico (Hastings, Neilson y Zimmerman, 2012), sin quedar claro lo que ocurre con los alumnos de rentas medias y altas en un sistema poco segregado.

En este sentido, el trabajo de Chetty, Hendren y Katz (2016) es especialmente revelador: los autores analizan el impacto a largo plazo del proyecto de vivienda *Moving to Opportunity* (MVO), que proveía a familias de renta baja con subsidios de vivienda para trasladarse a barrios con mayores niveles de renta: los resultados muestran que los niños de las familias que se trasladan a barrios de mayor renta incrementaron su probabilidad de acceder a la universidad y mejorar sus salarios futuros. Esto es, el cambio de escenario y entorno social (en el cual la escuela participa activamente) es un factor de oportunidades crucial. Otros estudios muestran, además, el impacto de la segregación escolar en otro tipo de resultados, como son el crimen (Billings, Deming y Rockoff, 2014a) o la actitud cívica y los valores pro-sociales (Cullen, Jacob y Levitt, 2006; Levin, 2002).

En este artículo trato de comprender el caso específico de la segregación escolar en las ciudades y sus condicionantes políticos, qué consecuencias puede tener para los alumnos, las familias y la sociedad. Para ello, repaso la relación entre desigualdad escolar y segregación, y el ascenso de la cuestión de la segregación escolar al debate público, así como también sus distintas formas y métricas. Describo asimismo las causas de oferta y demanda que condicionan la segregación. Como parte central del capítulo, planteo, desde el marco del análisis social cuantitativo más reciente, el caso de Madrid como fenómeno de fuerte crecimiento de la segregación escolar, realizando un diagnóstico de las causas y una reflexión sobre las posibles soluciones desde el ámbito público. Finalmente, concluyo con una reflexión sobre las posibles tendencias que pueden marcar el futuro de la relación entre ciudades y segregación escolar. En el centro de este debate se encuentra la permanente tensión entre igualdad y diferencia en lo que concierne a familias, actores y administraciones.

2. SEGREGACIÓN ESCOLAR: UNA HISTÓRICA PULSIÓN POR DIFERENCIARSE

Desde la creación y expansión de la educación secundaria (mitad de siglo en Estados Unidos, años 60 y 70 en buena parte de los países europeos, años 80 y 90 en España), los sistemas educativos occidentales se han movido siempre en una tensión permanente entre expansión de derechos (universalizando el acceso) y protección de privilegios de los sectores más acomodados de la población ya escolarizada. Dos elementos han resultado cruciales a la hora de decantar el progreso hacia la universalización del acceso educativo durante las últimas décadas. Por un lado, las decisiones estratégicas de los Estados-nación que, en virtud de su supervivencia y progreso, reconocen desde finales del siglo XIX la importancia de la expansión educativa para el reclutamiento de futuros funcionarios y para la formación de mano de obra. Por otro, el capital social de los territorios (y no necesariamente en núcleos urbanos) ha favorecido una decantación de la tensión entre expansión de derechos y protección de privilegios en favor de la primera (Goldin y Katz, 1999). Por su parte, la necesidad de diferenciarse de quienes disfrutaban o han disfrutado de posiciones acomodadas empuja en la dirección contraria los distintos mecanismos de segregación, tanto desde el punto de vista de segregación *horizontal* (esto es, segregación entre alumnos de la misma cohorte que acceden a distintas vías formativas), como segregación *vertical* (esto es, a través de mayores oportunidades en los niveles de educación superior, normalmente en los estudios de posgrado).

Esa histórica tensión conlleva una serie de paradojas que, en términos de *segregación horizontal*, afectan al nivel educativo clave en cada momento (durante las últimas décadas, la educación secundaria), pero que, poco a poco, comienza a extenderse a la educación superior. Como apuntan Cuadra y Moreno (2005) para el caso de la educación secundaria (y es cada vez más aplicable a la educación terciaria):

“Parece haber un vacío de políticas en educación secundaria. La mayoría de los países ha experimentado menos dificultad en la construcción de con-

senso en el diseño e implementación de políticas para la primaria y la terciaria que para la secundaria. Las opciones de política en educación secundaria son más ambiguas y complejas, debido a la dualidad intrínseca de la educación secundaria, que es simultáneamente:

- terminal y preparatoria;
- obligatoria y posobligatoria;
- uniforme y diversa;
- meritocrática y compensatoria;
- dirigida a servir tanto necesidades e intereses individuales como necesidades de la sociedad y del mercado laboral;
- comprometida con la integración de los estudiantes y la reducción de desventajas, pero también, dentro de la misma institución, en la selección de los estudiantes de acuerdo con sus habilidades académicas;
- encargada de ofrecer un currículo común para todos los estudiantes y un currículo especializado para algunos”.

Claramente, esa tensión visible tiene mucho que ver con la lucha entre las oportunidades y el mérito o, dicho de otro modo, entre la necesidad de igualarse y la de diferenciarse; hasta dónde debe funcionar la escuela como garante de las oportunidades y en qué momento o situación debe promover fundamentalmente el mérito no es todavía un dilema claramente delimitado y definido.

Esta tensión podría estar dándose de forma más intensa en las ciudades, donde la interacción social tiene menos arraigo que en el entorno rural, los intereses son mucho más diversos y la innovación y los cambios, más acelerados. Como apuntan Dubet y Martucelli (1996), la experiencia escolar es, sobre todo, una experiencia social y, por tanto, el contraste entre la experiencia del hogar y la experiencia escolar genera fuertes tensiones, no siempre fáciles de integrar la una en la otra. A pesar de las retóricas inclusivas de administraciones y discursos públicos, la escuela funciona como una

FIGURA 1

FACTORES DE DEMANDA Y OFERTA QUE CONDICIONAN LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

<i>Factores de demanda</i>	<i>Factores de oferta</i>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Preferencias de las familias: <ul style="list-style-type: none"> ● Vivienda y distancia. ● Modelo pedagógico. ● Diferenciación social. ■ Geografía económica: <ul style="list-style-type: none"> ● Estructura residencial. ● Tamaño de la ciudad. ● Dinámicas residenciales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oferta diferenciada: <ul style="list-style-type: none"> ● Escuelas de titularidad privada. ● Barreras económicas. ■ Organización escolar: <ul style="list-style-type: none"> ● Horarios y jornada escolar. ● Cambio de centro en secundaria. ■ Políticas de admisión: <ul style="list-style-type: none"> ● Mecanismo de asignación. ● Puntos de prioridad. ● Seguimiento de procesos. ● Políticas compensatorias.

Fuente: Elaboración propia.

ficción en esa interacción social y, por tanto, sus limitaciones de igualación vía integración (en este caso, como concepto contrapuesto del de segregación) son claras y evidentes.

Tal y como puede observarse en la figura 1, agrupo los factores condicionantes de la segregación escolar en las ciudades distinguiendo entre factores de demanda y factores de oferta, a pesar de que una y otra están inequívocamente entrelazadas. En el lado de la demanda se sitúan los siguientes factores:

- Las preferencias de las familias constituyen quizá el factor central a la hora de condicionar la composición social de cada escuela, siempre endógenas a la oferta: el contexto geográfico importa, y mucho, en cómo se articula la demanda de la escuela. El ejemplo clásico de cómo la oferta condiciona la demanda es el de los grandes núcleos urbanos con una fuerte segregación residencial: si las políticas educativas promueven una zonificación (los alumnos tienen como opción solo la(s) escuela(s) más cercana(s), las familias reaccionan (de manera heterogénea) cambiando de vivienda para maximizar las oportunidades de sus hijos en escuelas de alto valor añadido o escuelas con

alumnado de un origen social semejante al suyo. Todo esto podría tener consecuencias importantes en los precios de la vivienda.

- La geografía económica importa, sobre todo, en las ciudades. La estructura residencial de la ciudad, la densidad de población, el transporte y su conectividad tienen un impacto importante en cómo se estructuran las demandas de las familias. Si en municipios pequeños o rurales esto es poco relevante, en las grandes ciudades lo es mucho más. El factor de distancia al centro es un elemento de fuertes preferencias para las familias, especialmente las de entornos de clase media y clase baja (He y Giuliano, 2018).

Por otro lado, sitúo las políticas educativas, en general, y las políticas que regulan la elección de las familias, como otra de las dimensiones que pueden generar una mayor segregación. Aunque existen múltiples definiciones sobre segregación escolar, si abordamos la cuestión desde una problemática geográfica, podemos asumir una definición de tipo distributivo vía centro; esto es, podemos definir la segregación como la concentración de alumnado en un centro educativo según unas carac-

terísticas individuales dadas, como el sexo, la nacionalidad, la raza o el nivel socioeconómico de la familia. Ordeno las políticas de oferta en tres grupos:

- Una oferta diferenciada o diversificada de la educación pública puede generar mayor diversidad e innovación, pero, a la vez, suponer la posibilidad de selección y diferenciación por parte de las clases medias. Esta oferta diversificada en educación pública puede tomar distintas formas, como los distintos modelos lingüísticos (en sistemas educativos multilingües), la aparición de escuelas públicas de titularidad privada (*charter schools* en Estados Unidos, *academies* en Reino Unido, escuelas concertadas en España) o el surgimiento de una oferta académica diferenciada en las etapas obligatorias, o incluso en la educación infantil (como paso previo a la escolarización obligatoria).
- La ordenación y organización escolar –esto es, la planificación escolar y las etapas que implican cambios de centro al final de la primaria o la escuela media– suponen un desajuste en edades clave para el desarrollo de los alumnos. A su vez, los horarios escolares (en el caso de España, con la oferta de jornada continua) pueden tener un impacto, ya que suponen una merma en las necesidades de conciliación de las familias trabajadoras.
- Las políticas que regulan el sistema de admisión son decisivas: este puede incorporar loterías para los desempates en caso de sobredemanda, sistemas de puntos basados en criterios de cercanía, características familiares y otros criterios. En este sentido, el diseño del mecanismo de asignación de alumnos (con unos determinados puntos) a centros es también crucial y puede llegar a limitar, a la vez, la eficiencia de la asignación (las familias no eligen la opción que realmente desean) y la equidad (la asignación final promueve una mayor segregación), como es el caso de España (Calsamiglia y Güell, 2018; Calsamiglia, Fu y Güell, 2020). Otros elementos, como los mecanismos de seguimiento

de escolarización, las comisiones locales que supervisan los procesos de escolarización o las políticas educativas con centros de alta complejidad social también condicionan la demanda de las familias hacia esos centros.

En resumen, las causas de la segregación escolar son múltiples, obedecen a factores de demanda y oferta, y normalmente revisten una complejidad lo suficientemente amplia como para abordar la cuestión de forma global y coordinada entre distintos ámbitos de las políticas locales. Se antojan menos útiles las aproximaciones parciales, simplistas de conceptos como el de libertad o equidad, en comparación con los análisis globales de los distintos incentivos de los actores, el papel de las instituciones y la estructura social sobre la que descansa un sistema educativo.

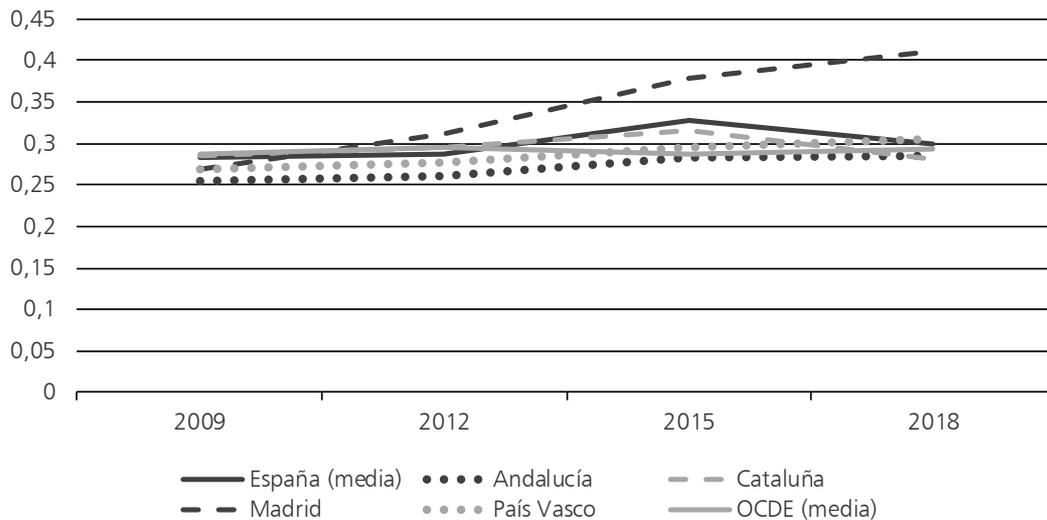
3. EL CASO DE MADRID: MÁS ALLÁ DE LA CUESTIÓN RESIDENCIAL

La Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) es quizá el caso más idiosincrático del fenómeno de la segregación escolar en España, y, de acuerdo con los datos de PISA disponibles, uno de los más relevantes de Europa. Dotada de autonomía de gestión educativa desde principios de los años 80 –que fue ampliada durante los años 90, una vez se transfieren muchas de las competencias educativas a las comunidades autónomas–, la CAM atiende mediante su sistema de provisión pública a más de un millón de alumnos entre centros públicos y concertados de educación infantil, primaria, ESO, Bachillerato, y Formación Profesional (Comunidad de Madrid, 2020).

Los datos más recientes, recogidos en el gráfico 1, muestran un preocupante aumento de la segregación escolar por origen socioeconómico, entre 2009 y 2018, de alumnos de quince años (identificados en la encuesta de PISA). La CAM pasó de niveles ligeramente superiores a los de la OCDE y semejantes a los del resto de las comunidades autónomas, a alejarse significativamente de los de estas últimas (que han experimentado una evolución más constante en el tiempo), convirtiéndose en el sistema (en este caso subsistema, por corresponder a una

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA SEGREGACIÓN SOCIOECONÓMICA (ÍNDICE GORARD Q1) ENTRE ALUMNOS DE 15 AÑOS



Fuente: Save the Children (2019) a partir de datos de PISA 2018. Se presenta el índice Gorard de segregación para alumnos en el cuartil 1 del índice social, cultural y económico (ISEC) de PISA.

región) educativo más segregado de toda la UE y situarse solo por detrás de Chile si la comparativa se estableciera entre países. Cabe pues preguntarse a qué se debe este abrupto cambio y qué relación guarda con las políticas educativas y la cuestión residencial.

En primer lugar, es pertinente destacar que el aumento de la segregación escolar (medido en los alumnos de 15 años) ha venido dado en un contexto de crecimiento y aglomeración urbana importante, que comienza mucho más atrás en el tiempo: entre 1999 y 2019, la población de la CAM aumentó un 25 por ciento, de 5,3 a 6,6 millones (principalmente entre 1999 y 2009). Este cambio de población ha generado una fuerte presión en las dinámicas residenciales y de vivienda. Aunque no conocemos realmente el impacto que esto ha tenido en las dinámicas residenciales que condicionan la segregación escolar, los datos por renta y nivel educativo de la población muestran hoy una fuerte división en base a los dos ejes geográficos (norte-sur, oeste-este), donde, para el caso de la ciudad de Madrid, los distritos del norte y el oeste presentan sistemáticamente niveles educativos y de renta de la población mucho más altos que los del sur y el este. La magnitud de la

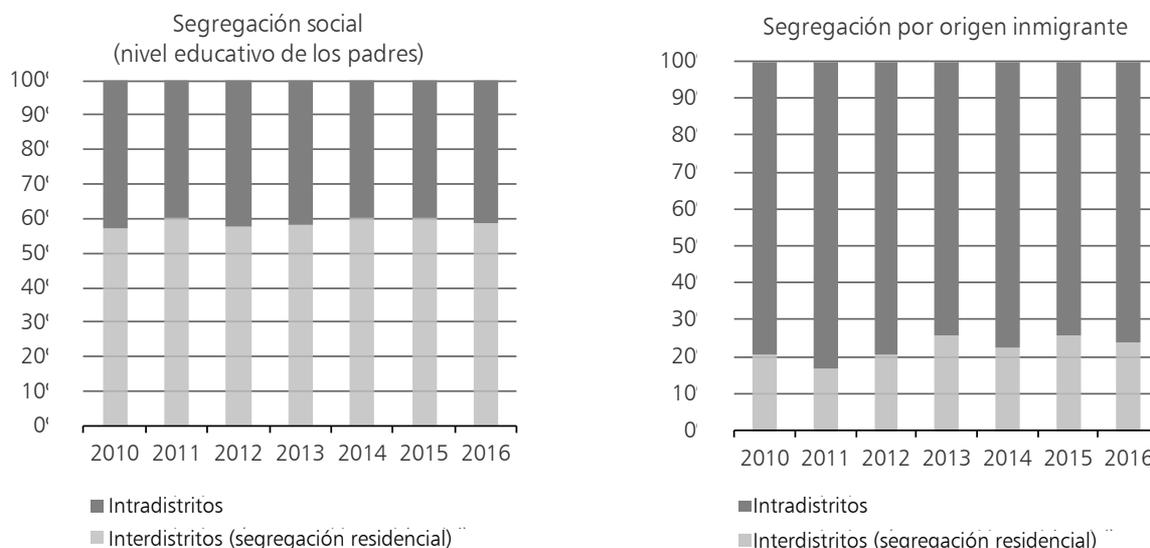
segregación residencial por origen socioeconómico en Madrid es, de acuerdo con un estudio comparado de doce ciudades europeas, una de las más destacadas (Musterd *et al.*, 2017).

Sin embargo, por muy grande que sea o haya sido el peso de la segregación residencial por nivel socioeconómico, sabemos que la política educativa juega un papel clave a la hora de explicar la segregación escolar, que definimos como la combinación (endógena) de la segregación residencial y los factores asociados a la demanda y oferta educativa. El gráfico 2 descompone, para los nuevos alumnos del sistema (3 años), la segregación escolar total de la ciudad de Madrid en la segregación observada entre los 21 distritos de la ciudad (interdistritos) y la segregación que se produce dentro de los distritos (intradistritos): como puede apreciarse, un porcentaje relevante de la segregación se produce dentro de los distritos; esto es, depende de factores que se pueden aislar de la cuestión residencial. Al menos un 40 por ciento para el caso de la segregación por origen socioeconómico del alumno² y un 75 por ciento de la segre-

² Dado el error de medición del nivel educativo de los padres, los autores consideran que es posible que el factor de segregación intradistrito esté infraestimado.

GRÁFICO 2

EL PESO DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL SOBRE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR ENTRE ALUMNOS DE 3 AÑOS (COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, 2010-2016) (PORCENTAJE)



Fuente: Gortazar, Mayor y Montalbán (2020).

gación por origen nacional del alumno se deben fundamentalmente a lo que ocurre a nivel muy local de la ciudad, y esto básicamente apunta al margen real que tienen las administraciones para incidir sobre la segregación vía políticas educativas.

Por tanto, aunque el peso de la segregación residencial es relevante, las políticas educativas también lo son y en un amplio margen. En concreto, los factores de oferta –oferta diferenciada dentro del distrito, organización escolar, o las propias políticas de admisión aplicables a todos los centros de un mismo distrito– tienen un gran margen de incidencia en lo que ocurre a nivel más local de la ciudad. En definitiva, las políticas educativas autonómicas de la CAM presentan un amplio margen de mejora en cuanto a la reducción de la segregación escolar, independientemente de la segregación residencial existente.

Queda, pues, claro que hay algo más que una pura dinámica residencial a la hora de explicar la alta tasa de segregación escolar por origen socioeconómico al final del periodo obligatorio. En el caso de Madrid, sabemos de al menos tres políticas educativas que han

impactado en la segregación durante las últimas dos décadas y que están relacionadas con el marco de factores de demanda y oferta arriba expuesto: la expansión de la escuela concertada (titularidad privada y barreras económicas), la creación del programa de educación bilingüe desde 2004 principalmente en la escuela pública (oferta diferenciada)³ y la reforma del decreto de admisión de la CAM en 2012 y 2013 (políticas de oferta relativas a la admisión), que modificaba los baremos de prioridades de los alumnos a la hora de acudir a los centros educativos (Gortazar, Mayor y Montalbán, 2020).

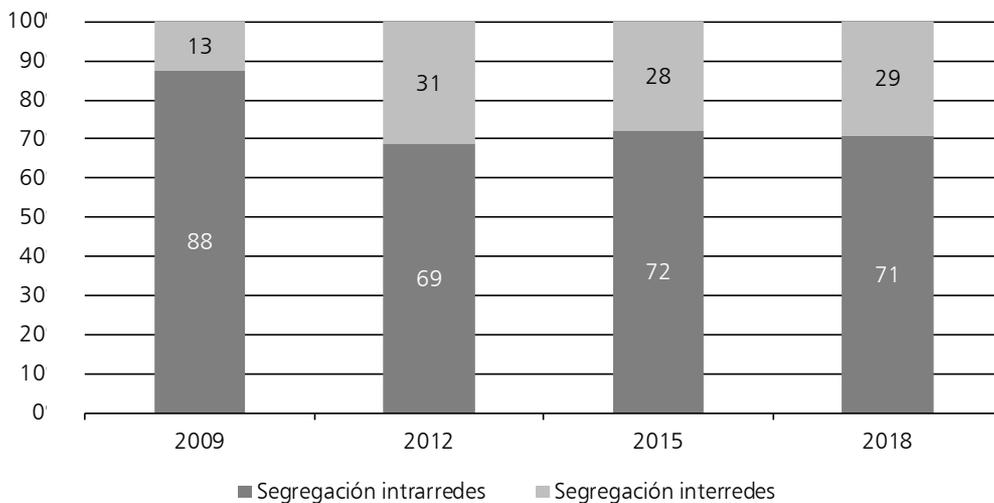
3.1. El peso de la escuela concertada

Según datos de la Consejería de Educación de la CAM, la expansión de la escuela concertada (y privada) se ha ido produciendo desde el año 1996. El peso de la escuela pública alcanzó su nivel más bajo en 2009, recuperándose

³ Véase la reciente investigación de Save the Children (2019) para la Comunidad de Madrid.

GRÁFICO 3

**SEGREGACIÓN DIVIDIDA POR REDES, ALUMNOS DE 15 AÑOS
(COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, 2009-2018)
(PORCENTAJE)**



Fuentes: Save the Children (2019), a partir de PISA 2009, 2012, 2015; análisis propio para 2018. Se calcula el Índice de Hutchens para el Q1 del nivel socioeconómico de los alumnos (ISEC).

levemente a partir de entonces. Dicho de otra manera, el peso de la educación pública pasó de un 60 por ciento en toda la CAM en 1996 a un 53 por ciento en 2009, situándose posteriormente en un 54 por ciento⁴. La existencia de la educación concertada, tal y como ha sido concebida institucionalmente, representa una de las principales fuentes de segregación escolar en el sistema educativo español. Son varias las razones de este fenómeno: (i) las familias de nivel socioeconómico y cultural elevado tienen mayor predilección por escuelas concertadas y privadas (Fernández Enguita, 2008; Escardibul y Villarroya, 2009); (ii) la escasa financiación de la escuela concertada (REDE, 2020) genera un sistema de cuotas o aportaciones voluntarias generalizadas sufragadas por las familias (CICAE y CEAPA, 2020) que actúan como barreras económicas.

Los datos del informe de Save the Children (2019) a partir de PISA 2009, 2012 y 2015, que en este artículo extiendo a 2018 (gráfico 3), muestran que la segregación intrarredes (esto es, entre los centros de una misma titularidad) aumentó de forma importante entre 2009 y 2012, lo que se corresponde con el alumnado

⁴ Datos de la Comunidad de Madrid.

que aproximadamente se incorporó al sistema educativo entre 1997 y 2000, periodo durante el cual la escuela concertada se hallaba en pleno crecimiento en la CAM. A partir de ahí, el peso de la escuela concertada y privada en la segregación se ha mantenido en niveles semejantes.

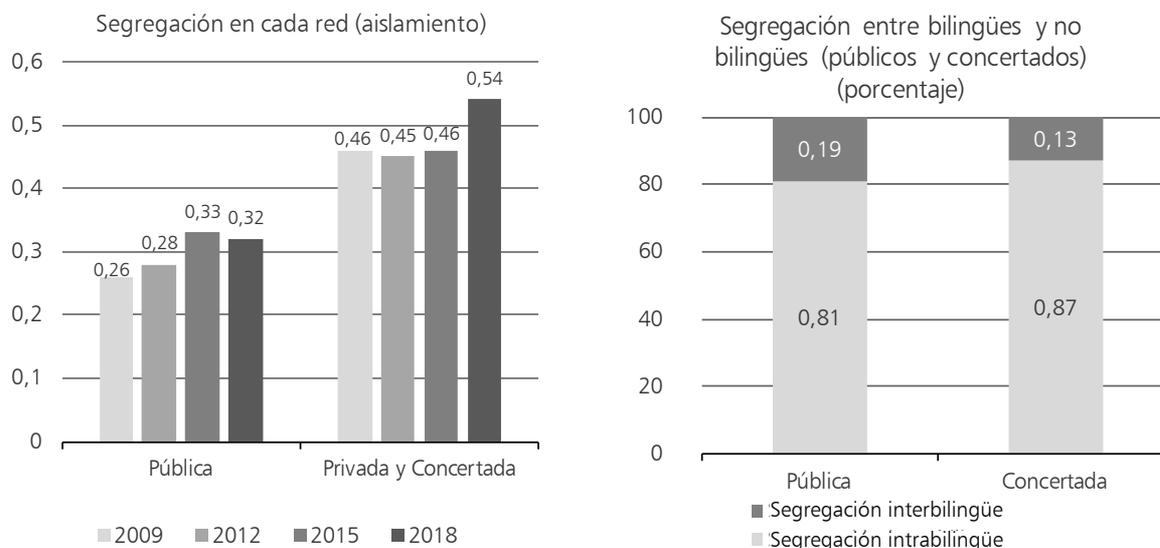
En resumen, la expansión de la escuela concertada conllevó la ampliación de servicios diferenciados y con barreras económicas para su acceso, siendo ambos los dos potenciales mecanismos de aumento de segregación durante este periodo en la CAM. Sin estar claro si la expansión de la escuela concertada responde a una mayor demanda de diversificación de los servicios educativos, no hay duda de que su aplicación resulta de la implementación de políticas educativas y, por tanto, de la oferta por parte de la Administración.

3.2. El programa bilingüe y su incidencia sobre la segregación

El programa bilingüe surge en 2004 con el objetivo de expandir el tiempo lectivo en

GRÁFICO 4

EVOLUCIÓN DE LA SEGREGACIÓN POR TITULARIDAD DE CENTRO Y PROGRAMA BILINGÜE



Fuentes: Save the Children (2019) a partir de PISA 2009, 2012, 2015 y análisis propio para 2018. Se calcula el Índice de Hutchens para el Q1 del nivel socioeconómico de los alumnos en el caso de la comparación intra e interbilingüe (ISEC).

inglés para los alumnos de primaria, secundaria, Formación Profesional (FP) y Bachillerato, con personal habilitado y certificado para ello. Una particularidad de la expansión del modelo bilingüe es que eran los propios centros educativos los que decidían, mediante sus claustros y Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (AMPAS), si se sumaban a la iniciativa o no; esto es, la Administración renunció por completo a arbitrar el proceso de cambio. Como consecuencia, proliferaron centros que se sumaron al programa bilingüe en distritos y municipios principalmente de clase media y alta, en especial, centros públicos. El estudio de Anghel, Cabrales y Carro (2016) muestra, para los años 2008-2009, la existencia de una fuerte relación entre centros que se sumaron al programa bilingüe, y salidas (entradas) de alumnado de familias de niveles educativos bajos (altos) e inmigrantes (nacidos en España). Para un periodo posterior (2015), Mediavilla *et al.* (2019) muestran que el alumnado de nivel socioeconómico más alto tiene más probabilidades de atender centros bilingües que el de nivel socioeconómico más bajo en secundaria.

De nuevo, partiendo de los datos de PISA, observamos cómo ha crecido la segregación

escolar dentro de la escuela pública a partir de 2015, y cómo esta se mantiene en 2018. Estos datos coinciden con la llegada de las primeras cohortes de estudiantes que comenzaron el programa bilingüe en 2004 y 2005 a los quince años (momento en el que se realiza PISA) y de otras cohortes que pudieran haberse incorporado en los siguientes años al cambiar de primaria a secundaria. A su vez, observamos que la segregación socioeconómica dentro de cada red escolar tiene una proporción no pequeña asociada a la existencia de centros bilingües: en particular, un 20 por ciento de la segregación socioeconómica dentro de la red pública se debe a la existencia de centros bilingües⁵. Esto coincide con el crecimiento de aproximadamente el 20 por ciento de la segregación en la red pública en 2015, que se mantiene en 2018.

Por tanto, la creación del programa bilingüe en la CAM supuso una ampliación de la oferta diferenciada de la educación obligatoria, llegando progresivamente a miles de familias a partir de 2006. Si bien los resultados en térmi-

⁵ No se dispone de datos por programa bilingüe previos a 2018, por lo que no es fácil contrastar de manera más clara la causalidad de la afirmación.

nos de aprendizaje y desarrollo de competencias de lengua inglesa han mostrado una evidencia más bien mixta, los datos disponibles sí ponen de manifiesto un impacto negativo del programa sobre la diversidad social de los centros educativos, especialmente públicos, de la CAM.

3.3. El decreto de “distrito único” (2012-2013)

A principios de 2012, el Gobierno de la CAM anunció la introducción de un nuevo decreto cuyo objetivo era ampliar las posibilidades de elección de las familias vía una deszonificación de las prioridades en caso de sobredemanda de centros. La reforma consistió en dos decisiones aplicadas a toda la CAM entre 2012 y 2013. En el curso 2012/2013, se redujo el nivel de prioridad otorgado a estudiantes con familias de bajos ingresos (al disminuir la proporción de alumnos dentro del baremo) y se añadieron puntos adicionales a estudiantes con un familiar que fuera antiguo alumno del colegio. En el curso 2013/2014, los puntos de prioridad por residencia pasaron a ser mucho menos relevantes. En la ciudad de Madrid (objeto central del estudio), los 21 distritos escolares se unieron para crear un distrito único educativo *de facto*.

Gortazar, Mayor y Montalbán (2020) han analizado los efectos de la reforma para alumnos de tres años que entran en el sistema⁶, a partir de una base de datos universal de todas las solicitudes de familias a centros públicos y concertados entre 2010 y 2016 y una estrategia empírica de diferencias en diferencias para aislar otros posibles factores relevantes. Los resultados muestran que los cambios introducidos en 2012 (asociados a los puntos por renta y a la relación familiar con antiguos alumnos) incrementaron la segregación escolar por nivel de educativo y estatus de inmigrante (en un 3 y un 13 por ciento, respectivamente). Sin embargo, el cambio de baremo de distrito (el distrito único) apenas muestra impacto alguno en la segregación escolar, siendo, por tanto, neutro (después de

⁶ La reforma aplicó a todos los alumnos del sistema, y afectaba de manera especial a las edades relativas a los dos momentos clave de acceso a la escuela (tres años en infantil-primaria y doce años en ESO), y por tanto los efectos encontrados pueden extrapolarse a secundaria, momento en el cual observamos el efecto vía PISA.

controlar por la segregación residencial). En resumen, algunos de los cambios introducidos en la reforma sí tuvieron un impacto negativo sobre la segregación escolar, pero la deszonificación (vía distrito único) no alteró significativamente el mapa de la admisión de centros. Esta evidencia refuerza el argumento anteriormente expuesto (a partir del gráfico 2) sobre el escaso efecto de las políticas de zonificación (o deszonificación) sobre la segregación. De nuevo, las políticas de oferta que se implementan a nivel local (la mayoría), unidas a la combinación de las políticas urbanas que afectan a la segregación residencial –como la vivienda, el transporte o las políticas de conciliación– presentan un mayor margen de mejora en cuanto a su contribución a la reducción de la segregación escolar.

3.4. Otras políticas educativas con impacto sobre la segregación

Además de los dos casos arriba mencionados, otras políticas educativas asociadas a la oferta, y previamente comentadas en la sección anterior, podrían estar amplificando la segregación escolar durante los últimos años en Madrid (ciudad y comunidad). A continuación se comentan las más relevantes:

- La diferente oferta educativa en términos de jornada escolar crea *de facto* una oferta diferenciada que promueve la segregación socioeconómica. La jornada continua (que finaliza normalmente al mediodía) supone una dificultad extra de conciliación para las clases medias urbanas, que normalmente deben desplazarse para trabajar y que requieren, por tanto, de al menos siete u ocho horas de servicios educativos para poder acceder a trabajos a tiempo completo. No sorprende que muchos padres opten por una expansión de la jornada (hasta las 16:30 o 17:00), la llamada “jornada partida”, mayoritaria entre centros de entornos socioeconómicos medios y altos (gráfico 5). La jornada continua suele finalizar entre las 14:00 y las 15:00, y

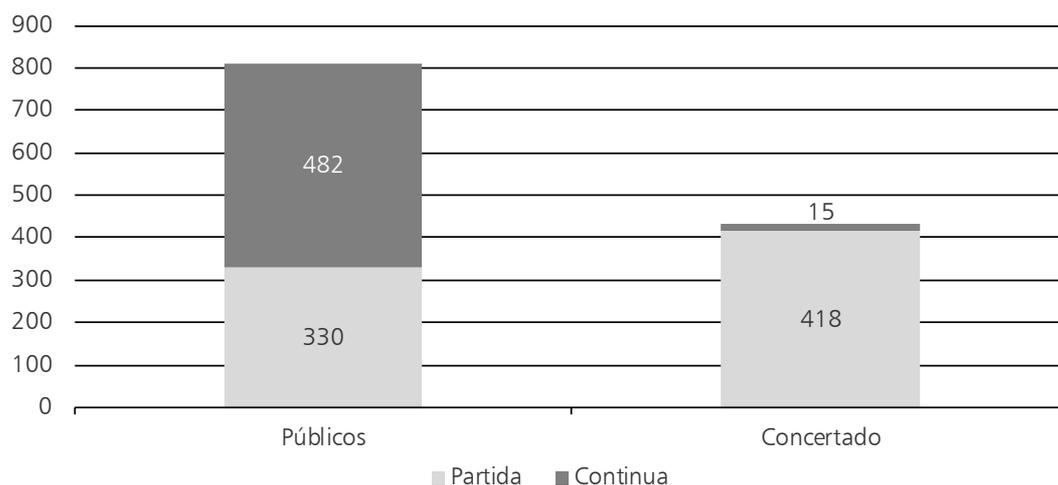
aunque se acuerda la oferta de actividades extraescolares hasta las 17:00, en muchos casos, la falta de coordinación y de recursos humanos por parte del centro, la escasez de recursos a disposición de las AMPA y el desentendimiento de la administración educativa excluyen la

posibilidad de cualquier servicio extraescolar gratuito. Por tanto, no es extraño que la diferente oferta provoque un aumento de la segregación dentro de la red pública (muy dividida en cuanto al tipo de jornada), pero también entre redes (ya que los centros concertados

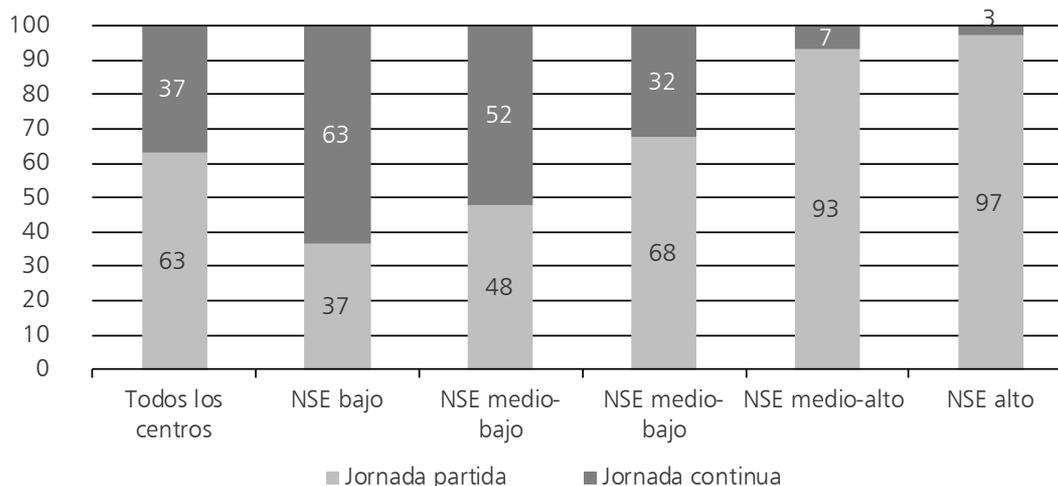
GRÁFICO 5

JORNADA ESCOLAR Y NIVEL SOCIOECONÓMICO (COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, 2015-2016)

Número de centros, por titularidad y tipo de jornada



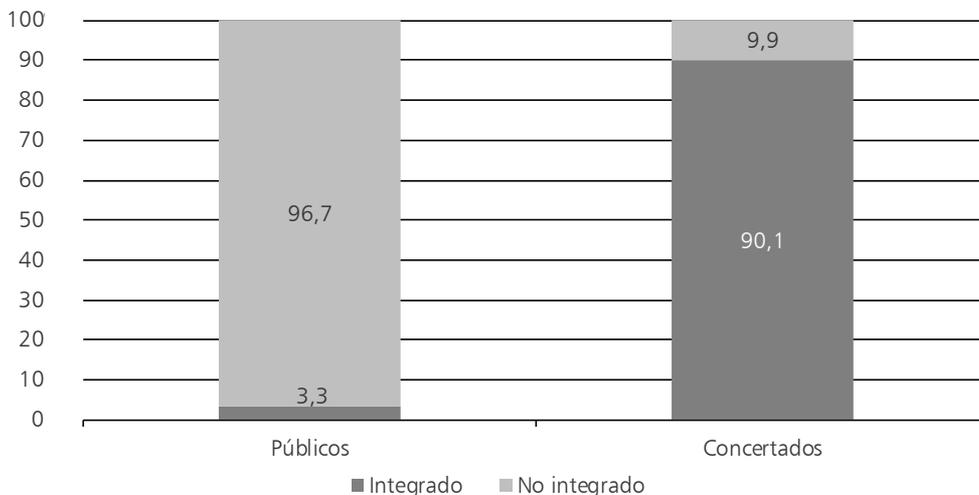
Proporción de jornada partida o continua en la CAM en 2016, por NSE del centro



Fuente: (a) Datos a partir de Buscador de Colegios de la CAM; (b) Análisis de Hóspido et al. (2019), a partir de datos de 3º de primaria de 2015-2016 para las pruebas LOMCE en la CAM.

GRÁFICO 6

**ORDENACIÓN ACADÉMICA Y TITULARIDAD DE CENTRO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (2020)
(PORCENTAJE)**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del buscador de centros educativos de la CAM.

tienen mayoritariamente jornada partida). El caso de la jornada partida es únicamente mayoritario en cuatro comunidades autónomas (Cataluña, Euskadi, Navarra y la Comunidad Valenciana), mientras que en el resto conviven en un modelo mixto, sometido a la decisión de los propios centros educativos.

- La ordenación académica por etapas en centros públicos, que mayoritariamente separa escolarización entre primaria y secundaria, genera dificultades de adaptación del alumnado en primero de ESO, y dificulta, por tanto, el aprendizaje, planteando de nuevo una oferta diferenciada con respecto a los centros concertados (gráfico 6). El cambio de centro en una etapa clave como es la de la preadolescencia puede tener consecuencias negativas sobre el alumnado al deshacer su entorno social más cercano (Lavy y Sand, 2019). Solo el 3 por ciento de todos los centros públicos ofrecen enseñanza primaria y secundaria, mientras que solo el 10 por ciento de los centros privados

o concertados no integran educación primaria y secundaria.

- El algoritmo de asignación de plazas de alumnos a los centros, más conocido como algoritmo de Boston, mayoritario en España y presente en Madrid, favorece las decisiones estratégicas por parte de las familias, que eligen como opción preferente aquella escuela en la que creen que tienen mayores probabilidades, pero no la que realmente les interesa. Varios estudios (por ejemplo, Calsamiglia y Güell, 2018) han mostrado que este algoritmo es ineficiente porque no revela las preferencias reales, pero, además, es poco equitativo y favorece la segregación escolar por origen social de las familias.

4. LA SEGREGACIÓN ESCOLAR ANTE NUEVOS RETOS DE TIPO URBANO

La segregación escolar representa una problemática creciente en muchas ciudades del mundo y es probable que lo siga siendo en el

futuro. La literatura académica ha sido especialmente prolífica a la hora de estudiar el fenómeno, especialmente a partir de los años 60, con los debates de segregación racial en Estados Unidos. A juzgar por las dinámicas de aglomeración urbana recientes tanto en países desarrollados como en desarrollo, la aceleración de cambios geográficos de las ciudades, así como el dinamismo de ciertos sectores económicos, pueden suponer nuevas presiones tanto en la organización residencial de las ciudades como en las preferencias de las nuevas clases urbanas para la educación de sus hijos.

Sin embargo, el futuro no tiene por qué ser necesariamente distinto a las últimas décadas, en las que el gran crecimiento de las ciudades al que hemos asistido ha ido concurrido con una gama variada de resultados respecto a la segregación y exclusión referidas a los sistemas escolares urbanos. Las políticas educativas mantienen, por tanto, un papel central en la estructura social de las escuelas. A la hora de configurar políticas públicas que traten de o bien reducir los niveles de segregación escolar, o bien paliar la situación de desventaja de los centros de mayor complejidad mediante políticas de inversión, convendría tener en cuenta algunas consideraciones que esbozo a continuación.

- La gestión de los servicios educativos requiere una mayor conexión con la ciudad y las áreas metropolitanas. Los sistemas educativos de tipo federal (como el español) depositan buena parte de su gestión en zonas administrativas no necesariamente conectadas con la ciudad. Sin embargo, la idea de dotar de mayor peso a las instituciones locales o municipales en la gestión de la educación tiene un enorme potencial a la hora de articular políticas educativas ágiles y eficaces, y de coordinar estas con otras políticas de tipo urbano y social.
- Clases urbanas con altos niveles educativos e ingresos, más preocupada por transmitir el capital humano que la riqueza a los hijos (Markovitz, 2019), demandan para ellos servicios educativos cada vez más diversificados y orientados hacia la adquisición de nuevas habilidades, en entornos multilingües de muy alta calidad. Esto supone una mayor presión para los sistemas educa-

tivos y, en general, tenderá a provocar la aparición de cada vez más servicios educativos escolares y extraescolares privados. Esta tendencia puede generar mayor segregación escolar, no ya solo de las clases medias respecto a las clases más desfavorecidas, sino también de las clases más educadas respecto al resto.

- La pandemia del COVID-19 acelera los procesos históricos que pueden darse aún con mayor intensidad en entornos innovadores como las ciudades y, a la vez, generar mayor exclusión. Como apuntan Gortazar y Moreno (2020), están cobrando importancia nuevos fenómenos, como la digitalización de la escuela y la modernización de los formatos de enseñanza dentro y fuera del aula, la demanda creciente de educación privada (sobre todo, en educación superior) o el fin de la hegemonía de los libros de texto (desplazados por otros formatos). Todas estas tensiones pueden agravar la distancia entre alumnos socialmente aventajados y desfavorecidos, lo cual puede redundar en la segregación escolar y la exclusión social.
- Permanecen dos visiones ideológicas de la segregación escolar que esconden un conflicto entre libertad de elección y cohesión social. En el conflicto de la segregación escolar se encuentran una visión basada en la libertad positiva de los individuos, que opta, si acaso, por políticas compensatorias en los “centros gueto”, y una visión que pretende incidir en la composición social de los centros educativos, basada en el principio de cohesión social y que opta por una escuela que fomente la diversidad socioeconómica mediante la puesta en marcha de restricciones de las decisiones de las familias. La tensión política y moral entre estas dos visiones puede ir a más en situaciones de polarización política y tener implicaciones sobre la segregación escolar, lo que dificultaría la articulación de soluciones que permitan equilibrar ambas soluciones.

En resumen, la segregación escolar ha ganado atención académica y mediática en

muchos países occidentales, y hoy es una de las dimensiones clave de las políticas de gestión urbana. Mientras que la vivienda, la movilidad, el empleo o la conciliación son elementos fundamentales en la configuración de la geografía económica de las ciudades, parece claro, por lo mostrado a partir del caso de Madrid, que el margen de las políticas educativas para reducir la segregación social en los centros es muy amplio. Sobre las administraciones educativas recae la principal responsabilidad de reducir la segregación. Sin embargo, no está claro que su acción sea suficiente. Otros elementos importan asimismo para que las políticas educativas incidan eficazmente en la reducción de la segregación escolar cuando esta es especialmente elevada, entre ellos: la configuración institucional asociada a la descentralización de la gestión, el papel de las familias que trabajan en los sectores más dinámicos de las ciudades, el cierre de las escuelas derivado de la pandemia del COVID-19 y sus implicaciones sobre las tendencias educativas ya existentes, así como la tensión política inherente a la segregación escolar.

BIBLIOGRAFÍA

ANGHEL, B., CABRALES, A. y CARRO, J. M. (2016). Evaluating a bilingual education program in Spain: The impact beyond foreign language learning. *Economic Inquiry*, 54(2), pp. 1202-1223.

AUTOR, D. (2019). Work of the past, work of the future. *AEA Papers and Proceedings*, 109, p. 1-32.

BILLINGS, S. B., DEMING, D. J. y ROCKOFF, J. (2014a). School segregation, educational attainment, and crime: Evidence from the end of busing in CharlotteMecklenburg. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), pp. 435-476.

CALSAMIGLIA, C., FU, C. y GÜELL, M. (2020). Structural estimation of a model of school choices: The Boston mechanism versus its alternatives. *Journal of Political Economy*, 128(2), pp. 642-680.

CALSAMIGLIA, C. y GÜELL, M. (2018). Priorities in school choice: The case of the Boston mechanism in Barcelona. *Journal of Public Economics*, 163, pp. 20-36.

CHETTY, R., HENDREN, N. y KATZ, L. F. (2016). The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the Moving to Opportunity experiment. *The American Economic Review*, 106(4), pp. 855-902.

CICAE y CEAPA (2020). *Estudio de Pre-cios de Colegios Concertados*. Confederación Española de Asociaciones de padres y madres del alumnado (CEAPA) y la Asociación de Colegios Privados e Independientes (CICAE). Disponible en: https://www.cicae.com/wp-content/uploads/2020/11/INFORME-FINAL_-RESULTADOS-NACIONAL.CEAPA-CICAE.OLA-V.pdf.

CUADRA, E. y MORENO, J. M. (2005). Expanding opportunities and building competencies for young people: A new agenda for secondary education. Human Development Network Education Sector. Washington, D.C.: World Bank Group.

CULLEN, J., JACOB, B. y LEVITT, S. (2006). The effect of school choice on participants: Evidence from randomized lotteries. *Econometrica*, 74(5), pp. 1191-1230.

DE JONG, J. y MONGE, F. (2020). The state of access in cities: Theory and practice. En S. CHEEMA (Ed.), *Governance for urban services. Access, participation, accountability, and transparency*. Singapore: Springer.

DUBET, F. y MARTUCELLI, D. (1996). *A l'école. Sociologie de l'expérience scolaire*. Paris: Editions du Seuil.

ESCARDÍBUL, J. O. y VILLARROYA, A. (2009). The inequalities in school choice in Spain in accordance to PISA data. *Journal of Education Policy*, 24(6), pp. 673-696.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (2008). Escuela pública y privada en España: la segregación rampante. *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 1(2), pp. 42-69.

GORTAZAR, L. y MORENO, J. M. (2020). Escolarización en Confinamiento: Experimento natural y prueba de esfuerzo. *Profesorado: Revista de curriculum y formación del profesorado*, 24(1), pp. 168-181.

GORTAZAR, L., MAYOR, D. y MONTALBÁN, J. (2020). School choice priorities and school

segregation: Evidence from Madrid. Swedish Institute of Social Research. *Working Paper*, 1/2020.

GOLDIN, C. y KATZ, L. F. (1999). Human capital and social capital: The rise of secondary schooling in America, 1910–1940. *Journal of Interdisciplinary History*, 29(4), pp. 683-723.

HASTINGS, J. S., NEILSON, C. A. y ZIMMERMAN, S. D. (2012). The effect of school choice on intrinsic motivation and academic outcomes (No. w18324). National Bureau of Economic Research.

HE, S. Y. y GIULIANO, G. (2018). School choice: understanding the trade-off between travel distance and school quality. *Transportation*, 45, pp. 1475–1498.

HÓSPIDO, L., CRESPO, L., FERNÁNDEZ, M. y MONTALBÁN, J. (2019). ¿Qué sabemos sobre el efecto del tipo de jornada escolar en el rendimiento académico? En: *Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español*. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación.

LAVY, V. y SAND, E. (2019). The effect of social networks on students' academic and non-cognitive behavioural outcomes: Evidence from conditional random assignment of friends in school. *The Economic Journal*, 129(617), pp. 439-480.

LEVIN, H. (2002). A comprehensive framework for evaluating educational vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(3), pp. 159–174.

MARKOVITS, D. (2019). *The meritocracy trap: How America's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class, and devours the elite*. Londres: Penguin Press.

McKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2011). *Urban world: Mapping the economic power of cities*. Disponible en: www.mckinsey.com/mgi

MEDIAVILLA, M., MANCEBÓN, M. J., GÓMEZ-SANCHO, J. M. y JIMÉNEZ, L. P. (2019). Bilingual education and school choice: a case study of public secondary schools in the Spanish region of Madrid. *IEB Working Paper*, 2019/01.

MUSSET, P. (2012). School choice and equity: current policies in OECD countries and literature review. *Education Working Paper, OEDC*, nº 66.

MUSTERD, S., MARCIŃCZAK, S., VAN HAM, M. y TAMMARU, T. (2017). Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich. *Urban Geography*, 38(7), pp. 1062-1083.

OCDE (2015). *Ageing in cities*. París: OECD Publishing.

— (2018), *Divided cities: Understanding intra-urban inequalities*. París: OECD Publishing.

— (2019). How are school-choice policies related to social diversity in schools? *PISA in Focus*, 96.

PEKKARINEN, T. (2018) School tracking and intergenerational social mobility. *IZA World of Labor 2018*, p. 56

REDE (2020). Financiación del Sistema educativo. Red por el Diálogo Educativo. Disponible en: https://www.dialogorede.es/wp-content/uploads/2019/11/Documento-Inicial_Financiacion_REDE.pdf

SAVE THE CHILDREN (2019). *Mézclate conmigo: de la segregación socioeconómica a la educación inclusiva*. Anexo Comunidad de Madrid. Madrid: Save the Children España.