

La Síndica de Greuges de Barcelona analitza el procés d'assignació i escolarització a P3 i 1r d'ESO d'infants i adolescents de la ciutat

Barcelona, 3 de maig del 2021 - Durant els darrers 5 anys, la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha tramitat 99 queixes relacionades amb l'assignació i el procés d'escolarització a P3 i 1r d'ESO d'infants i adolescents a la ciutat de Barcelona. Algunes d'aquestes queixes engloben el malestar d'un grup de famílies, per tant el volum de persones afectades supera les 450.

Les queixes fan referència, entre altres, al sistema d'adscripció de centres, les assignacions d'ofici, la manera com es gestionen les llistes d'espera o la denegació de peticions de canvi de centre. La ciutadania justifica la seva disconformitat en la falta de claredat en el funcionament del procés, la manca d'informació i transparència i el tracte desigual a les famílies participants.

Per aquesta exhaustiva anàlisi, la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha comptat amb la col·laboració d'Ivàlua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques), que ha dut a terme una avaluació sobre el funcionament del procés d'escolarització a la ciutat de Barcelona. L'avaluació efectuada aporta elements per revisar els avantatges i riscos de l'actual sistema, els problemes d'implementació observats, i poder contribuir a una millora de la planificació i previsió del sistema actual.

L'avaluació es basa en els últims tres cursos escolars, 18-19, 19-20, 20-21, regulats pel 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. Recentment, s'ha publicat al DOGC el nou Decret 11/2021, de 16 de febrer, que modifica alguns dels punts de l'anterior decret i que preveu una implementació progressiva dels canvis durant els pròxims tres cursos.

L'oferta de places

Oferta de places P3 per zones

A partir de la població que a 1 de gener tenia dos anys i per tant que l'any següent estaria escolaritzada, s'ha analitzat si en els darrers tres cursos ha estat coberta la potencial necessitat d'escolarització de P3 a les 29 zones de la ciutat. Les dades indiquen que en els darrers anys en la majoria de zones, el nombre d'infants que han d'accedir a P3 s'ha reduït o mantingut constant, fent que a la ciutat les **necessitats d'escolarització a P3 s'hagin reduït.**

Tanmateix, es detecten zones d'escolarització amb dèficits de places importants. Concretament, en el curs 2020-2021, **13 de les 29 zones d'escolarització no tenen prou places per cobrir el 100 % de la demanda potencial de la zona.** S'identifiquen zones amb dèficits superiors a 130 places, el que equival a més de 5 grups-classe complets. Si ens centrem en el percentatge de població que cobreix l'oferta, hi ha determinades zones on l'oferta de places no és suficient ni per cobrir tres quartes parts de la població que hi resideix.

Oferta de places 1r d'ESO per zones

Si comparem el nombre total de places de 1r d'ESO dels centres que ofereixen secundària amb l'alumnat que potencialment s'ha d'escolaritzar al primer curs d'ESO, els dèficits de places són bastant semblants al que observàvem per P3, **amb 12 zones d'escolarització amb taxes de cobertura per sota el 100 % i dèficits d'entre 18 a 129 places. Alhora hi ha 3 zones on l'oferta de places no és suficient per cobrir ni tres quartes parts de la població.**

En resum, l'oferta de places **tant de P3 com de 1r d'ESO és suficient per donar resposta a tota la demanda potencial en la totalitat de la ciutat.** Tanmateix, en tots dos casos es detecten dèficits de places en més del 40 % de les zones d'escolarització.

Les actuacions en matèria d'educació dels darrers anys semblen anar en la direcció correcta per corregir aquests desequilibris. Ara bé, cal tenir en compte que pel que fa a l'equitat, el que és més problemàtic és el dèficit de places en els centres públics perquè és en aquests on es garanteix una educació laica i a un cost més assequible per a totes les famílies de la ciutat.

Hi ha barreres econòmiques que limiten la capacitat d'elecció?

Tenint en compte que tot i que la plaça escolar està sufragada amb fons públics, l'accés a aquesta suposa un conjunt de despeses per les famílies. Per tant, ha estat necessari analitzar si la gratuïtat és real i quin impacte pot tenir el cost d'escolarització per a les famílies.

A tal efecte, s'ha considerat oportú fer un estudi comparatiu del "**cost global anual**" de les places escolars, és a dir, de la quantitat anual que les famílies han d'abonar al centre per les activitats incloses en la programació general que fan en horari lectiu (material, llibres, sortides, socialització de material, equipament i assegurances, entre altres). A partir de la informació publicada en el CEB:

- ▶ **El cost mitjà de l'escola sufragada amb fons públics és de 281 euros anuals per a P3 i 443 euros anuals per a 1r d'ESO.**
- ▶ Si hi afegim les aportacions a l'AMPA o a fundacions dels centres, la mitjana a Barcelona augmenta en 32 euros anuals (tant a P3 com a 1r d'ESO).
- ▶ Finalment hi ha despeses associades a activitats que es fan fora del centre o fora de l'horari escolar, com ara les colònies i les extraescolars (que són optatives i que no tots els centres ofereixen). **Si les sumem a la resta de despeses**, donen com a resultat un cost total mitjà de **432 euros anuals per a P3 i 612 euros anuals per a 1r d'ESO.**

Per tant, tot i que la gran majoria dels centres de la ciutat de Barcelona són finançats amb fons públics, l'escolarització no és gratuïta. A la pràctica hi ha una sèrie de costos associats (que en alguns casos pot diferir de quantitats fins a 1.000 €), els quals limiten el dret efectiu de les famílies a accedir a l'educació de manera gratuïta.

L'elecció de centre i el mecanisme d'assignació

S'ha considerat rellevant analitzar **com es tenen en compte en les sol·licituds les preferències de les famílies** en el mecanisme d'assignació de places i quin rol tenen aquestes preferències en les assignacions mitjançant el mecanisme d'assignació de Boston. El mecanisme d'assignació de places vigent, denominat Boston, implica que l'alumnat que sol·licita un centre en primera opció passa per davant de tot l'alumnat que sol·licita el mateix centre amb un ordre de preferència inferior, independentment dels punts de preferència que tinguï cada sol·licitud (adscripció, existència de germans, proximitat, etc.).

Una de les principals característiques del mecanisme de Boston és que, **si no s'accedeix a la primera de les opcions preferides, la probabilitat d'accedir a les altres opcions disminueix dràsticament amb l'ordre de preferència**. Per tant, la llista de centres que demana una família i l'ordre en què ho fa és clau a l'hora de determinar la plaça que se li acabarà assignant.

Seguint el patró dels anys anteriors, **a la convocatòria del curs 2020-2021 per P3**, de les 11.144 sol·licituds ordinàries, un **94,8 % se'ls va assignar plaça en el centre** que havien sol·licitat en primera opció. En canvi, únicament un 59,5 % de les 635 sol·licituds que no van obtenir plaça en primera ronda van ser assignades al centre escollit en segona opció. **En general, les famílies sol·liciten els centres on tenen més possibilitats d'entrar. Aquest patró és especialment marcat en els centres públics, ja que als centres concertats hi ha més sobreoferta i els punts de prioritat són menys determinants.**

Per tant, més enllà de les preferències reals, davant el risc de no accedir a la primera opció i les conseqüències que se'n deriven, les famílies tendeixen a anar "sobre segur" i escollir en primera opció un centre en el qual l'alumne té una puntuació de prioritat alta o bé un centre que la família cregui que no estarà excessivament demandat.

Després d'aquestes reflexions, la Sindicatura de Greuges de Barcelona fa les següents indicacions sobre el mecanisme d'assignació de Boston:

- ▶ **Es complex i pot crear desigualtat entre famílies**, ja que han de dedicar esforços a establir estratègies. A la pràctica, les famílies amb més coneixement sobre el sistema educatiu i el procés poden desenvolupar estratègies més sofisticades per aconseguir una plaça escolar que s'adapti millor a les seves preferències. En canvi, aquelles que tenen menys informació o més dificultats per entendre el mecanisme, elaboraran estratègies inadequades i acabaran en centres menys desitjats.
- ▶ Famílies motivades per la por a no entrar en el lloc desitjat, opten directament per prioritzar llocs on tenen punts i, descarten totalment centres que sí que desitjarien i en els que sí que podrien ser acceptades, però per falta d'informació creuen que no.

Les preferències de les famílies en el cas de transició a l'ESO

Un factor addicional que condiciona les preferències de les famílies és la **continuitat de la línia pedagògica** entre l'escola d'on prové l'alumne i el centre on cursarà l'educació

secundària. En alguns casos, aquesta preferència fa que inclús l'elecció de l'escola de primària es dugui a terme tenint en compte els centres de secundària als quals està adscrita l'escola i l'existència d'aquesta **línia educativa compartida**. En el nou decret, que s'implementarà gradualment en els pròxims tres cursos, totes les escoles públiques d'educació primària han d'estar adscrites a un institut públic de referència, amb el qual han de coordinar-se per facilitar la transició de primària a secundària i garantir la continuïtat pedagògica entre les dues etapes.

En aquest àmbit també hi ha una diferència important entre els centres públics i els concertats. Mentre la majoria d'alumnes de l'escola pública quan accedeixen a l'ESO han de tornar a participar en el procés d'admissió de l'alumnat, aquest no és el cas per la major part de l'alumnat que ha cursat primària en un centre concertat. En alguns casos, això porta a famílies que s'ho poden permetre a escollir un centre d'infantil i primària concertat per tal de no haver de tornar a passar pel procés de preinscripció a l'hora de canviar de cicle, opció que no està a l'abast de totes les famílies.

En aquest sentit, **el sistema és més equitatiu si les adscripcions entre escoles i instituts públics permeten fer el canvi de cicle a l'alumnat de primària sense tornar a passar pel procés d'admissió**, és a dir, garantint plaça a l'institut adscrit a tot l'alumnat provinent d'escoles adscrites, o bé fent que l'alumnat de 6è de primària de centres concertats no tingui garantida plaça a 1r d'ESO, de manera que participin en el procés d'admissió de l'alumnat en les mateixes condicions que l'alumnat provinent de centres públics.

Alumnat amb NESE (necessitats específiques de suport educatiu)

D'acord amb el Pla de xoc contra la segregació i la igualtat d'oportunitats elaborat pel Consorci d'Educació de Barcelona, s'han analitzat les mesures que s'estan implementant per garantir la distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu (NESE). Cal tenir en compte que **l'objectiu del Pla de Xoc no és reduir la segregació entre zones, sinó que dins una mateixa zona d'escolarització, l'alumnat amb NESE es distribueixi de manera equilibrada entre els centres educatius pròxims al domicili**.

S'ha analitzat la ràtio d'utilització de les places de P3 inicialment reservades per a NESE, a partir de la relació entre reserves i places assignades, per zona d'escolarització del curs 2020-2021. El resultat és que en 19 de les 29 zones escolars de la ciutat, la reserva per

defecte de dues places per grup és suficient per absorbir totes les sol·licituds d'alumnat amb NESE. En canvi, hi ha 10 zones on les assignacions de NESE per grup superen aquesta reserva per defecte, movent-se entre 2,7 i 6,1 alumnes amb NESE per grup.

En totes aquestes zones, el Consorci ja havia previst que hi hauria major necessitat de places per alumnat amb NESE i va augmentar la reserva inicial de places, en molts casos doblant-la i en alguns més triplicant-la. Com a conseqüència, en totes les zones la mitjana de places reservades és superior al nombre d'alumnes NESE, i per tant les reserves permeten absorbir totes les sol·licituds d'escolarització a P3 d'alumnat amb NESE.

Conclusions

1. **Tot i que és veritat que l'oferta de places a la ciutat sempre és suficient** per a donar resposta a totes les necessitats d'escolarització, **la planificació de l'oferta educativa encara presenta desequilibris segons zones d'escolarització.**
2. A la pràctica, **l'escolarització no és gratuïta per la majoria de les famílies. Això comporta que l'oferta efectiva que afronten les famílies amb menys recursos sigui menor.** El Pla de Xoc reverteix aquest problema pels alumnes que en són beneficiaris, ja que gaudeixen de la gratuïtat efectiva, però s'ha d'expandir la gratuïtat al conjunt de famílies econòmicament vulnerables.
3. Les mesures per fomentar la distribució equilibrada de l'alumnat amb NESE estan presents en totes les etapes del procés d'admissió de l'alumnat. No obstant això, encara s'identifiquen alguns desequilibris entre centres pel que fa al nombre d'alumnes amb NESE escolaritzats.
4. El mecanisme d'assignació Boston respecta de manera estricta les preferències expressades per les famílies, ja que l'ordre amb què se sol·licita un centre és el primer criteri de prioritització. Tot i això, l'objectiu de satisfer les preferències de les famílies està subordinat a l'objectiu de promoure l'equitat educativa i la distribució equilibrada de l'alumnat, i per tant, a l'hora d'escollir el mecanisme d'assignació de places també s'haurien de tenir en compte criteris d'equitat.
5. **En el cas de les assignacions d'ofici i les assignacions a alumnat amb NESE, no queda clar com es tenen en compte les preferències de les famílies.** Hi ha famílies que són assignades d'ofici a centres que s'allunyen significativament de les seves preferències.
6. Tot i els esforços del Consorci per posar a disposició de les famílies documents informatius sobre el funcionament del procés, **hi ha parts que les famílies**

segueixen sense tenir clares. Això es produeix, en part, perquè no existeix un document informatiu on s'expliqui de manera detallada i amb llenguatge planer el funcionament del procés d'assignació d'inici a fi. Una família que vulgui entendre la globalitat del procés necessita consultar diverses fonts (gran part d'elles jurídiques), invertir temps i estar familiaritzada amb els conceptes tècnics que s'utilitzen.

7. Si ens fixem en la informació que necessiten les famílies per comprovar que no se'ls ha causat cap perjudici (o per poder reclamar en cas contrari), **en el cas de les assignacions fetes amb el mecanisme de Boston tota aquesta està disponible públicament i és fàcilment accessible:** nombre de places ofertes, nombre de sol·licituds, criteris de prioritització, alumnat admès i en llista d'espera i alumnat matriculat. I per tant, l'assignació ordinària de places és totalment transparent i no discrecional.
8. En el cas de les assignacions d'ofici i de places a l'alumnat amb NESE, com els criteris que s'utilitzen no són públics i no queda clar com es tenen en compte les preferències de les famílies ni a priori ni a posteriori, **aquests processos són percebuts com a menys transparents i més arbitraris per part de les famílies.** Finalment, pel que fa a les resolucions de les reclamacions sobre les places assignades d'ofici, el fet que no siguin públiques i hi intervinguin normes no escrites suposa una barrera a l'accés en igualtat de condicions al sistema educatiu per part de les famílies.
9. **Pel que fa a la informació pública sobre el procés i la transparència,** tot i que també s'han implementat millores en els darrers anys, **segueix havent-hi un marge important** si es vol aconseguir que la participació de les famílies sigui efectiva, que es preservi el dret a l'accés en igualtat de condicions i que millori la percepció que les famílies tenen de tot el procés.
10. **Es pot concloure que el disseny del procés és coherent amb els tres objectius principals identificats: garantir l'accés universal a l'escola pública i de qualitat, promoure l'equitat educativa i respectar el dret d'elecció de les famílies.**

Tanmateix, a la pràctica encara es detecten alguns desequilibris, sobretot pel que fa a l'equivalència territorial de l'oferta, la distribució de l'alumnat amb NESE i l'accés al

sistema en igualtat de condicions de totes les famílies, aquest últim fruit, entre altres, de la no gratuïtat efectiva de l'educació obligatòria. Cal fer incís en què aquests desequilibris s'han reduït en els darrers tres anys i que les mesures impulsades pel Consorci per combatre'ls semblen anar en la direcció correcta. **Moltes de les mesures posades en marxa en el marc del pla de Xoc,** com ara detecció

anticipada d'alumnat amb NESE o la gratuïtat efectiva de la plaça escolar per l'alumnat vulnerable, **s'inclouen en el nou decret d'admissió.**

Recomanacions

Per facilitar la comprensió sobre com funciona el procés d'admissió de l'alumnat es recomana:

- ▶ **Fomentar la consolidació normativa**, amb l'objectiu que consultant un únic document normatiu es pugui conèixer el funcionament i l'encaix de totes les fases.
- ▶ **Elaborar un document que expliqui de manera integral i amb un llenguatge planer i comprensible el funcionament de tot el procés**, especificant tant les activitats en què s'espera una participació activa de les famílies com els criteris que s'utilitzen per prendre les principals decisions que afecten l'assignació final.

Perquè les decisions que les famílies prenguin durant tot el procés estiguin ben informades:

- ▶ **Ampliar la informació sobre els centres educatius que està disponible de manera telemàtica i centralitzar-la a la "Guia de centres"**: incorporar tota aquella informació que estableix el nou Decret (costos), així com altra informació que aportí més coneixement per a les famílies.
- ▶ **Reforçar els canals formals i mecanismes per igualar l'accés a la informació**. Establint sistemes de control per tal que aquesta igualtat informativa sigui efectiva i real. Aquest fet podria ajudar a combatre aquestes desigualtats d'informació entre les famílies.
- ▶ **Valorar les implicacions en termes d'igualtat de condicions de participació que té el mecanisme de Boston** pel fet de no ser un mecanisme a prova d'estratègies, i per tant que incentiva a les famílies a comportar-se estratègicament. Aquesta reflexió sobre el mecanisme d'assignació podria anar acompanyada d'una **revisió dels criteris de prioritització que permeti una major riquesa i eviti que una part important de les sol·licituds es decideixin per sorteig**. Per exemple, ampliant els criteris per valorar els nivells de renda de les famílies.

Per augmentar el grau de transparència del procés, es recomana seguir avançant en la transparència activa a través de:

- ▶ **Millorar la publicitat dels processos de presa de decisions relacionats amb les modificacions de l'oferta educativa, l'assignació de places d'ofici, places reservades NESE, i la resolució de reclamacions de les famílies participants**. Junt amb la

publicació de l'oferta final, es podria publicar un document que detalli les modificacions fetes a l'oferta de places inicial, acompanyades de les raons o els criteris que les han motivat, amb l'objectiu que no es percebin com a decisions arbitràries.

- ▶ **Fer públiques les resolucions de les reclamacions sobre les places assignades d'ofici i els criteris utilitzats** per a estimar-les o desestimar-les, amb l'objectiu que aquests siguin coneguts i fàcilment accessibles, i que si apareixen nous criteris o hi ha canvis en el criteri jurisprudencial, aquests quedin recollits.

Pel que fa a la promoció de l'equitat educativa, es recomana:

- ▶ **Seguir treballant col·laborativament en el desenvolupament del Pla de Xoc i implementant molts dels criteris contemplats en el nou Decret.**

Tenint en compte que l'assignació d'un centre allunyat del domicili a famílies amb una preferència clara per un centre de proximitat està entre les raons habituals per les quals les famílies es mostren descontentes amb la plaça assignada, es recomana:

- ▶ Valorar la possibilitat que l'alumnat que havent demanat només centres de proximitat se li ha assignat plaça en un centre que no forma part de la seva àrea de proximitat, tingui el mateix dret a sol·licitar un canvi de centre que l'alumnat que canvia de districte de residència durant el curs.

Contacte de Premsa i Comunicació de la Sindicatura de Greuges de Barcelona
Natàlia González: 93 413 29 00 / 628 220 495 / ngonzalezde@bcn.cat
<https://www.sindicabarcelona.cat/actuacions-dofici-i-resolucions-cercador/>

Responsable de Comunicació i Gestió del Coneixement d'Ivàlua
Jordi Miras: 678 43 98 39 / jordi.miras@ivalua.cat
<https://ivalua.cat/ca/avaluacio/educacio/proces-dadmissio-de-lalumnat-de-la-ciutat-de-barcelona>