

La Síndica de Greuges de Barcelona analiza el proceso de asignación y escolarización en P3 y 1º de ESO de la ciudad

Barcelona, 3 de mayo de 2021 - Durante los últimos 5 años, la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha tramitado 99 quejas relacionadas con la asignación y el proceso de escolarización en P3 y 1º de ESO de niños y adolescentes de la ciudad de Barcelona. Algunas de estas quejas engloban el malestar de un grupo de familias, por lo que el volumen de personas afectadas supera las 450.

Las quejas hacen referencia, entre otros, al sistema de adscripción de centros, las asignaciones de oficio, la manera cómo se gestionan las listas de espera o la denegación de peticiones de cambio de centro. La ciudadanía justifica su disconformidad en la falta de claridad en el funcionamiento del proceso, la falta de información y transparencia y el trato desigual a las familias participantes.

Para este exhaustivo análisis, la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha contado con la colaboración de Ivàlua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques), que ha llevado a cabo una evaluación del funcionamiento del proceso de escolarización en la ciudad de Barcelona. La evaluación efectuada aporta elementos para revisar las ventajas y riesgos del actual sistema, los problemas de implementación observados, y poder contribuir a una mejora de la planificación y previsión del sistema actual.

El estudio se basa en los últimos tres cursos escolares, 18-19, 19-20, 20-21, regulados por el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el cual se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros con enseñanzas sufragadas con fondos públicos. Recientemente, se ha publicado en el DOGC el nuevo Decreto 11/2021, de 16 de febrero, que modifica algunos de los puntos del anterior decreto y que prevé una implementación progresiva de los cambios durante los próximos tres cursos.

La oferta de plazas

[Oferta de plazas P3 por zonas](#)

A partir de la población que a 1 de enero tenía dos años y por tanto que el año siguiente estaría escolarizada, se ha analizado si en los últimos tres cursos ha sido cubierta la potencial necesidad de escolarización de P3 en las 29 zonas de la ciudad. Los datos indican que en los últimos años, en la mayoría de zonas, el número de niños que tienen que acceder a P3 se ha reducido o mantenido constante, haciendo que **en la ciudad las necesidades de escolarización a P3 se hayan reducido**.

Sin embargo, se detectan zonas de escolarización con déficits de plazas importantes. Concretamente, en el curso 2020-2021, 13 de las 29 zonas de escolarización no tienen suficientes plazas para cubrir el 100% de la demanda potencial de la zona. Se identifican zonas con déficits superiores a 130 plazas, lo que equivale a más de 5 grupos-clase completos. Si nos centramos en el porcentaje de población que cubre la oferta, hay determinadas zonas donde la oferta de plazas no es suficiente ni para cubrir tres cuartas partes de la población que reside.

Oferta de plazas 1º de ESO por zonas

Si comparamos el número total de plazas de 1º de ESO de los centros que ofrecen secundaria con el alumnado que potencialmente se tiene que escolarizar en el primer curso de ESO, los déficits de plazas son bastante parecidos a los observados en P3, **con 12 zonas de escolarización con tasas de cobertura por debajo del 100% y déficits de entre 18 y 129 plazas. A su vez hay 3 zonas donde la oferta de plazas no es suficiente para cubrir ni tres cuartas partes de la población.**

En resumen, la oferta de plazas, tanto de P3 como de 1º de ESO, es suficiente para dar respuesta a toda la demanda potencial en la totalidad de la ciudad. Sin embargo, en ambos casos se detectan déficits de plazas en más del 40% de las zonas de escolarización.

Las actuaciones en materia de educación de los últimos años parecen ir en la dirección correcta para corregir estos desequilibrios. Pero se debe tener en cuenta que en cuanto a la equidad, lo más problemático es el déficit de plazas de proximidad en los centros públicos porque es en estos donde se garantiza una educación laica y a un coste más asequible para todas las familias de la ciudad.

¿Hay barreras económicas que limitan la capacidad de elección?

Teniendo en cuenta que aunque la plaza escolar está sufragada con fondos públicos, el acceso a esta supone un conjunto de gastos para las familias. Por lo tanto, ha estado necesario analizar si la gratuidad es real y qué impacto puede tener el coste de escolarización para las familias.

A tal efecto, se ha considerado oportuno hacer un estudio comparativo del “**coste global anual**” de las plazas escolares, es decir, de la cantidad anual que las familias tienen que abonar en el centro por las actividades incluidas en la programación general que hacen en horario lectivo (material, libros, salidas, socialización de material, equipamiento y seguros, entre otros).

- **El coste medio de la escuela sufragada con fondos públicos es de 281 euros anuales para P3 y 443 euros anuales para 1º de ESO.**
- Si añadimos las aportaciones en la AMPA o fundaciones de los centros, la media en Barcelona aumenta en 32 euros anuales (tanto en P3 como 1º de ESO).
- Finalmente hay gastos asociados a actividades que se hacen fuera del centro o fuera del horario escolar, como por ejemplo las colonias y las extraescolares (que son optativas y que no todos los centros ofrecen). **Si las sumamos al resto de gastos, dan como resultado un coste total medio de 432 euros anuales para P3 y 612 euros anuales para 1º de ESO.**

Por lo tanto, a pesar de que la gran mayoría de los centros de la ciudad de Barcelona son financiados con fondos públicos, la escolarización no es gratuita. A la práctica hay una serie de costes asociados (que en algunos casos puede diferir de cantidades hasta 1.000 €), los cuales limitan el derecho efectivo de las familias a acceder en la educación de manera gratuita.

La elección de centro y el mecanismo de asignación

Se ha considerado relevante **analizar cómo se tienen en cuenta en las solicitudes las preferencias de las familias** en el mecanismo de asignación de plazas y qué rol tienen estas preferencias en las asignaciones mediante el mecanismo de asignación de Boston. Este mecanismo implica que el alumnado que solicita un centro en primera opción pasa por delante de todo el alumnado que solicita el mismo centro con un orden de preferencia inferior, independientemente de los puntos de preferencia que tenga cada solicitud (adscripción, existencia de hermanos, proximidad, etc.).

Una de las principales características del mecanismo de Boston es que, **si no se accede a la primera de las opciones preferidas, la probabilidad de acceder a las otras opciones disminuye drásticamente con la orden de preferencia**. Por lo tanto, la lista de centros que pide una familia y el orden en el que lo hace es clave a la hora de determinar la plaza que se le acabará asignando.

Siguiendo el patrón de los años anteriores, **en la convocatoria del curso 2020-2021 para P3**, de las 11.144 solicitudes ordinarias, a **un 94,8% se les asignó plaza en el centro que habían solicitado en primera opción**. En cambio, únicamente un 59,5% de las 635 solicitudes que no obtuvieron plaza en primera ronda fueron asignadas en el centro escogido en segunda opción. **En general, las familias solicitan los centros donde tienen más posibilidades de entrar. Este patrón está especialmente marcado en los centros públicos, puesto que en los centros concertados hay más sobreoferta y los puntos de prioridad son menos determinantes**.

Por lo tanto, más allá de las preferencias reales, ante el riesgo de no acceder a la primera opción y las consecuencias que se derivan, las familias tienden a ir “sobre seguro” y escoger en primera opción un centro en el cual el alumno tiene una puntuación de prioridad alta o bien un centro que la familia crea que no estará excesivamente demandado.

Después de estas reflexiones, la Sindicatura de Greuges de Barcelona hace las siguientes indicaciones sobre el mecanismo de asignación de Boston:

- **Puede crear desigualdad entre familias**, puesto que tienen que dedicar esfuerzos a establecer estrategias. A la práctica, las familias con más conocimiento sobre el sistema educativo y el proceso pueden desarrollar estrategias más sofisticadas para conseguir una plaza escolar que se adapte mejor a sus preferencias. En cambio, aquellas que tienen menos información o más dificultades para entender el mecanismo, elaborarán estrategias inadecuadas y acabarán en centros menos deseados.
- Las familias que, motivadas por el miedo a no entrar en el lugar deseado, optan directamente por priorizar lugares donde tienen puntos y, descartar totalmente centros que sí que desearían y en los que sí que podrían ser aceptadas, pero por falta de información creen que no.

Las preferencias de las familias en el caso de transición a la ESO

Un factor adicional que condiciona las preferencias de las familias es la **continuidad de la línea pedagógica** entre la escuela de donde proviene el alumno y el centro donde cursará

la educación secundaria. En algunos casos, esta preferencia provoca que incluso la elección de la escuela de primaria se lleve a cabo teniendo en cuenta los centros de secundaria a los cuales está adscrita la escuela y la existencia de esta **línea educativa compartida**. En el nuevo decreto, que se implementará gradualmente en los próximos tres cursos, todas las escuelas públicas de educación primaria tienen que estar adscritas a un instituto público de referencia, con el cual tienen que coordinarse para facilitar la transición de primaria a secundaria y garantizar la continuidad pedagógica entre las dos etapas.

En este ámbito también hay una diferencia importante entre los centros públicos y los concertados. Mientras la mayoría de alumnos de la escuela pública cuando acceden a la ESO tienen que volver a participar en el proceso de admisión del alumnado, este no es el caso para la mayor parte del alumnado que ha cursado primaria en un centro concertado. En algunos casos, esto lleva a familias que se lo pueden permitir a escoger un centro de infantil y primaria concertado para no tener que volver a pasar por el proceso de preinscripción en el cambio de ciclo, opción que no está al alcance de todas las familias.

En este sentido, **el sistema es más equitativo si las adscripciones entre escuelas e institutos públicos permiten hacer el cambio de ciclo al alumnado de primaria sin volver a pasar por el proceso de admisión**, es decir, garantizando plaza en el instituto adscrito a todo el alumnado proveniente de escuelas adscritas, o bien haciendo que el alumnado de 6º de primaria de centros concertados no tenga garantizada plaza en 1º de ESO, de modo que participen en el proceso de admisión del alumnado en iguales condiciones que el alumnado proveniente de centros públicos.

Alumnado con NESE (necesidades específicas de apoyo educativo)

De acuerdo con el Plan de choque contra la segregación y la igualdad de oportunidades elaborado por el Consorcio de Educación de Barcelona, se han analizado las medidas que se están implementando para garantizar la distribución equilibrada del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (NESE). Hay que tener en cuenta que **el objetivo del Plan de Choque no es reducir la segregación entre zonas, sino que en una misma zona de escolarización, el alumnado con NESE se distribuya de manera equilibrada entre los centros educativos próximos al domicilio**.

Se ha analizado la ratio de utilización de las plazas de P3 inicialmente reservadas para NESE, a partir de la relación entre reservas y plazas asignadas, por zona de escolarización del curso 2020-2021. El resultado es que en 19 de las 29 zonas escolares de la ciudad, la reserva por defecto de dos plazas por grupo es suficiente para absorber todas las solicitudes de alumnado con NESE. En cambio, hay 10 zonas donde las asignaciones de NESE por grupo superan esta reserva por defecto, moviéndose entre 2,7 y 6,1 alumnos con NESE por grupo.

En todas estas zonas, el Consorcio ya había previsto que habría mayor necesidad de plazas para alumnado con NESE y aumentó la reserva inicial de plazas, en muchos casos doblándola y en algunos más triplicándola. Como consecuencia, en todas las zonas la media de plazas reservadas es superior al número de alumnos NESE, y por tanto las reservas permiten absorber todas las solicitudes de escolarización a P3 de alumnado con NESE.

Conclusiones

1. **A pesar de que es verdad que la oferta de plazas en la ciudad siempre es suficiente** para dar respuesta a todas las necesidades de escolarización, **la planificación de la oferta educativa todavía presenta desequilibrios según zonas de escolarización.**
2. A la práctica, la **escolarización no es gratuita por la mayoría de las familias. Esto comporta que la oferta efectiva que afrontan las familias con menos recursos sea menor.** El Plan de Choque revierte este problema para los alumnos que son beneficiarios, puesto que disfrutan de la gratuidad efectiva, pero se tiene que expandir la gratuidad al conjunto de familias económicamente vulnerables.
3. Las medidas para fomentar la distribución equilibrada del alumnado con NESE están presentes en todas las etapas del proceso de admisión del alumnado. Sin embargo, todavía se identifican algunos desequilibrios entre centros en cuanto al número de alumnos con NESE escolarizados.
4. El mecanismo de asignación Boston respeta de manera estricta las preferencias expresadas por las familias, puesto que la orden con que se solicita un centro es el primer criterio de priorización. Sin embargo, el objetivo de satisfacer las preferencias de las familias está subordinado al objetivo de promover la equidad educativa y la distribución equilibrada del alumnado, y por tanto, a la hora de escoger el mecanismo de asignación de plazas también se tendrían que tener en cuenta criterios de equidad.
5. En el caso de **las asignaciones de oficio y las asignaciones a alumnado con NESE, no queda claro cómo se tienen en cuenta las preferencias de las familias.**
6. Aunque tenemos en cuenta los esfuerzos del Consorcio para poner a disposición de las familias documentos informativos sobre el funcionamiento del proceso, **hay partes que las familias siguen sin tener claras.** Esto se produce, en parte, porque no existe un documento informativo donde se explique de manera detallada y con lenguaje fácil el funcionamiento del proceso de asignación de inicio a fin. Una familia que quiera entender la globalidad del proceso necesita consultar varias fuentes (gran parte de ellas jurídicas), invertir tiempo y estar familiarizada con los conceptos técnicos que se utilizan.
7. Si nos fijamos en la información que necesitan las familias para comprobar que no se les ha causado ningún perjuicio (o para poder reclamar en caso contrario), **en el caso de las asignaciones hechas con el mecanismo de Boston toda esta está disponible públicamente y es fácilmente accesible:** número de plazas ofrecidas, número de solicitudes, criterios de priorización, alumnado admitido y en lista de

espera y alumnado matriculado. Y por tanto, la asignación ordinaria de plazas es totalmente transparente y no discrecional.

8. En el caso de las asignaciones de oficio y de plazas al alumnado con NESE, como los criterios que se utilizan no son públicos y no queda claro como se tienen en cuenta las preferencias de las familias ni a priori ni a posteriori, **estos procesos son percibidos como menos transparentes y más arbitrarios por parte de las familias**. Finalmente, en cuanto a las resoluciones de las reclamaciones sobre las plazas asignadas de oficio, el hecho que no sean públicas e intervengan normas no escritas supone una barrera al acceso en igualdad de condiciones al sistema educativo por parte de las familias.
9. **En cuanto a la información pública sobre el proceso y la transparencia**, a pesar de que también se han implementado mejoras en los últimos años, **sigue habiendo un margen importante** si se quiere conseguir que la participación de las familias sea efectiva, que se preserve el derecho al acceso en igualdad de condiciones y que mejore la percepción que las familias tienen de todo el proceso.
10. **Se puede concluir que el diseño del proceso es coherente con los tres objetivos principales identificados: garantizar el acceso universal a la escuela pública y de calidad, promover la equidad educativa y respetar el derecho de elección de las familias.**

Sin embargo, a la práctica todavía se detectan algunos desequilibrios, sobre todo en cuanto a la equivalencia territorial de la oferta, la distribución del alumnado con NESE y el acceso al sistema en igualdad de condiciones de todas las familias, este último fruto, entre otros, de la no gratuidad efectiva de la educación obligatoria. Se debe hacer inciso en que estos desequilibrios se han reducido en los últimos tres años y que las medidas impulsadas por el Consorcio para combatirlos parecen ir en la dirección correcta. **Muchas de las medidas puestas en marcha en el marco del plan de Choque**, como por ejemplo detección anticipada de alumnado con NESE o la gratuidad efectiva de la plaza escolar para el alumnado vulnerable, **se incluyen en el nuevo decreto de admisión.**

Recomendaciones

Para facilitar la comprensión sobre cómo funciona el proceso de admisión del alumnado se recomienda:

- **Fomentar la consolidación normativa**, con el objetivo que consultando un único documento normativo se pueda conocer el funcionamiento y el encaje de todas las fases.
- **Elaborar un documento que explique de manera integral y con un lenguaje fácil y comprensible el funcionamiento de todo el proceso**, especificando tanto las actividades en que se espera una participación activa de las

familias como los criterios que se utilicen para tomar las principales decisiones que afecten la asignación final.

Para que las decisiones que las familias tomen durante todo el proceso estén bien informadas:

- **Ampliar la información sobre los centros educativos que está disponible de manera telemática y centralizarla** en la “Guía de centros”: incorporar toda aquella información que establece el nuevo Decreto (costes), y otra información que aporte más conocimiento para las familias.
- Reforzar canales formales y mecanismo para igualar el acceso a la información. Establecer mecanismos de control para que esta igualdad informativa sea real y efectiva.
- **Valorar las implicaciones en términos de igualdad de condiciones de participación que tiene el mecanismo de Boston** por el hecho de no ser un mecanismo a prueba de estrategias, y por tanto que incentiva a las familias a comportarse estratégicamente. Esta reflexión sobre el mecanismo de asignación podría ir acompañada de una **revisión de los criterios de priorización que permita una mayor riqueza y evite que una parte importante de las solicitudes se decidan por sorteo**. Por ejemplo, ampliando los criterios para valorar el nivel de renta familiar.

Para aumentar el grado de transparencia del proceso, se recomienda seguir avanzando en la transparencia activa a través de:

- **Mejorar la publicidad de los procesos de toma de decisiones relacionados con** las modificaciones de la oferta educativa, la asignación de plazas de oficio, plazas reservadas NESE, y la resolución de reclamaciones de las familias participantes. Junto con la publicación de la oferta final, se podría publicar un documento que detalle las modificaciones hechas en la oferta de plazas inicial, acompañadas de las razones o los criterios que las han motivado, con el objetivo que no se perciban como decisiones arbitrarias.
- **Hacer públicas las resoluciones de las reclamaciones sobre las plazas asignadas de oficio y los criterios utilizados** para estimarlas o desestimarlas, con el objetivo que estos sean conocidos y fácilmente accesibles, y que si aparecen nuevos criterios o hay cambios en el criterio jurisprudencial, estos queden recogidos.

En cuanto a la promoción de la equidad educativa, se recomienda:

- **Seguir trabajando colaborativamente en el desarrollo del Plan de Choque e implementando muchos de los criterios contemplados en el nuevo Decreto.**

Teniendo en cuenta que la asignación de un centro alejado del domicilio a familias con una preferencia clara por un centro de proximidad está entre las razones habituales por las cuales las familias se muestran descontentas con la plaza asignada, se recomienda:

- Valorar la posibilidad que el alumnado que habiendo pedido solo centros de proximidad se le ha asignado plaza en un centro que no forma parte de su área de proximidad, tenga el mismo derecho a solicitar un cambio de centro que el alumnado que cambia de distrito de residencia durante el curso.

Contacto de Prensa y Comunicación 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 Comunicación y Gestión del Conocimiento de 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>