

A young boy with short brown hair, wearing an orange long-sleeved shirt, is seen from behind, writing on a large white wall. The wall is decorated with numerous yellow star-shaped stickers, several pink rectangular sticky notes, and a small circular sticker of a smiling face. There is also some faint, illegible handwriting on the wall. The boy is holding a red marker in his right hand and is in the process of writing on one of the stars.

**SÍNDICA
DE GREUGES
DE BARCELONA**

L'admissió de l'alumnat a la ciutat de Barcelona

M. Assumpció Vilà i Planas

Maig 2021

Sindicatura de Greuges de Barcelona

Ronda de Sant Pau, 43-45, 08015 Barcelona

Telèfon 93 413 29 00

Fax 93 413 29 10

sindicadegreuges@bcn.cat

www.sindicabarcelona.cat

RESOLUCIÓ DE LA SÍNDICA DE GREUGES REFERENT A L'AVALUACIÓ DEL DISSENY I LA IMPLEMENTACIÓ DEL PROCÉS D'ADMISIÓ DE L'ALUMNAT A LA CIUTAT DE BARCELONA (EXP. 19OF000013-ES)

1. JUSTIFICACIÓ

Cada any aproximadament 26.000 alumnes sol·liciten plaça a centres de la ciutat per cursar ensenyaments d'educació infantil, primària o secundària. És un procés complex en el qual intervenen molts agents i que resulta difícil d'entendre per algunes famílies participants.

El procés d'admissió de l'alumnat és aquell pel qual s'assigna plaça a tot l'alumnat que vol accedir per primera vegada a un ensenyament finançat amb fons públics impartit en centres de titularitat pública o privada sota concert educatiu.

Durant els darrers anys, la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha tramitat nombroses queixes relacionades amb l'assignació i el procés d'escolarització d'infants i adolescents a la ciutat de Barcelona, concretament en els últims 5 anys aquesta sindicatura ha tramitat 99 queixes relacionades amb l'assignació i el procés d'escolarització (P3, primer de secundària) a la ciutat de Barcelona. Algunes d'aquestes queixes englobaven el malestar d'un grup de famílies, per tant el volum de persones afectades supera les 450.

Les queixes fan referència, entre altres coses, 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, i es basen en la falta de claredat en el funcionament del procés, la manca d'informació i transparència i el tracte desigual a les famílies participants.

La **Carta Europea de Drets Humans a la Ciutat**, estableix a l'article XIII el compromís de les ciutats signatàries a facilitar l'accés a l'educació elemental dels infants i els

Aquesta resolució s'emmarca dins el compromís de l'Ajuntament de Barcelona amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), d'acord amb la Mesura de Govern sobre l'Estratègia d'Impuls de l'Agenda 2030, concretament amb els objectius: **4)** Garantir una educació inclusiva, equitativa i de qualitat i promoure oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida per a tothom, i **16)** Promoure societats pacífiques i inclusives per tal d'aconseguir un desenvolupament sostenible, proporcionar accés a la justícia per a totes les persones i desenvolupar institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells.

joves en edat escolar. I més concretament, a posar a disposició de tothom dels espais i centres escolars, educatius i culturals, en un context multicultural i de cohesió social. Fent especial èmfasi en garantir polítiques d'igualtat i la protecció dels més vulnerables (art. II i IV), alhora que expressa el compromís en garantir l'eficàcia dels serveis públics, adaptant-los a la necessitat de les persones usuàries, vetllant per evitar qualsevol situació de discriminació o abús, dotant-se per aquest objectiu d'instruments d'avaluació i rendiment de comptes (article XXIII).

Atenent que la Síndica de Greuges de Barcelona té per missió defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques, especialment els que es recullen a la Carta Europea de Salvaguarda dels drets humans a la ciutat de Barcelona, i a aquests efectes té la facultat discrecional de promoure investigacions d'ofici amb l'objectiu de supervisar les activitats de l'administració municipal, en data 26 de juny de 2019, s'inicià una actuació d'ofici amb la finalitat **d'analitzar per com es garanteix el dret a una escola pública i de proximitat a l'alumnat de la ciutat de Barcelona.**

En aquest procés ha estat necessari comptar amb la col·laboració **d'lvàlua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques)**, per tal d'analitzar el funcionament del procés d'escolarització a la ciutat de Barcelona, revisar els avantatges i riscos de l'actual sistema i els problemes d'implementació observats, i poder contribuir a una millora de la planificació i previsió del sistema actual i garantir així l'accés a una escola pública, de qualitat i de proximitat.

2. OBJECTIUS

En el present informe, té com a punt de partida les problemàtiques exposades en les queixes rebudes sobre procés **d'admissió de l'alumnat a centres de la ciutat de Barcelona per cursar segon cicle d'educació infantil, educació primària o educació secundària obligatòria.**

Tenint en compte que el procés és compartit pels alumnes de nova incorporació al sistema educatiu i per aquells que desitgen continuar la seva escolarització en un centre educatiu finançat amb fons públics diferent del centre en què es troben actualment, ens centrem en el procés en el qual han de participar les famílies de:

- Els i les menors que volen accedir al primer curs del segon cicle d'educació infantil, conegut com a P3, en un centre situat a la ciutat de Barcelona i sufragat amb fons públics.

M. Assumpció Vilà i Planas

- ▶ Els i les adolescents que volen cursar el primer curs d'educació secundària obligatòria, és a dir 1r d'ESO, en un centre sufragat amb fons públics diferent del centre en què han cursat el darrer curs d'educació primària.
- ▶ L'alumnat que vol accedir per primera vegada a un centre de Barcelona sufragat amb fons públics per cursar qualsevol dels nivells de segon cicle d'educació infantil, primària o secundària, incloent-hi aquells que ja es troben escolaritzats en altres centres de la ciutat

No s'han valorat les particularitats del procés per l'alumnat que vol ser admès en centres privats, sense concert, ja que en aquests casos l'admissió es regula i gestiona des dels mateixos centres.

No obstant això, més enllà de casuístiques personals concretes, i el marc de la normativa que regula el sistema educatiu català, i el procés d'admissió de l'alumnat de la ciutat de Barcelona; el que disposa el Pla de xoc contra la segregació escolar i per la igualtat d'oportunitats i l'èxit educatiu del Consorci d'Educació de Barcelona, així com el Pacte contra la segregació escolar de la Sindicatura de Greuges de Catalunya **s'han identificat tres objectius principals del sistema educatiu** als quals el procés d'admissió de l'alumnat hauria de contribuir. Aquests objectius, per ordre de jerarquia, són:

- 1. Garantir l'accés universal i gratuït a l'educació obligatòria**
- 2. Promoure la igualtat d'oportunitats educatives i la inclusió escolar**
- 3. Respectar el dret d'elecció de centre i la llibertat d'ensenyament de les famílies**

Per tant, aquest informe té com a objectiu **avaluar el disseny i la implementació del procés d'admissió de l'alumnat de Barcelona** per posar llum sobre les qüestions que apareixen recurrentment en aquestes queixes, aclarint el funcionament del procés i valorant-ne **l'efectivitat, la robustesa, la transparència i la discrecionalitat**. Balaguer (2014).

3. ACTUACIONS FETES

- Per assolir la finalitat pretesa s'ha realitzat una primera diagnosi de les problemàtiques partir de les queixes rebudes per la Sindicatura de Barcelona durant els anys 2015-2020.

- S'ha efectuat entrevistes a famílies que han participat en el procés d'inscripció dels seus fills/es P3 i 1r d'ESO durant els cursos 2019-2020 i 2020-2021(1 grup amb 4 famílies de la PPEPP participants al procés de 2020; 2 entrevistes amb famílies que han fet la preinscripció a ESO el 2021;2 entrevistes amb famílies que han fet la preinscripció a P3 el 2021).
- Amb la finalitat de realitzar un estudi exhaustiu es va sol·licitar informació al Consorci d'Educació de Barcelona informació relativa dels darrers cursos lectius (2018-2019 , 2019-2020 i 2020-2021).

Cal tenir en compte que el cas de la ciutat de Barcelona, el Consorci d'Educació de Barcelona (en endavant CEB) és l'instrument jurídic, de col·laboració institucional entre la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona¹. Entre les seves funcions està la de planificar l'oferta educativa de la ciutat, desenvolupar i aplicar la normativa específica en matèria d'escolarització adaptant el procés d'admissió de l'alumnat a la realitat i especificitats de la ciutat, i decidir sobre l'assignació de places a la ciutat de Barcelona.

- A partir de la informació facilitada i de la normativa vigent durant aquest període s'ha analitzat el funcionament del procés d'admissió de l'alumnat entre 2015-2016 i 2020-2021.
- S'ha avaluat del procés d'admissió de l'alumnat a centres de la ciutat de Barcelona, sufragats amb fons públics, a partir de documents públics i la informació proporcionada per persones del Consorci, juntament amb una revisió de la literatura existent.
- Finalment, en clau de transparència s'ha analitzat el funcionament del procediment establert per a la tramitació i assignació de places (publicació d'oferta, sol·licituds, reclamacions, comunicació i informació disponible per a les famílies entre d'altres).

L'informe s'estructura en quatre apartats:

Una primera part exposa el marc jurídic a partir del marc normatiu de referència els principis d'universalitat, equitat i lliure elecció de centre. Així com és una especial menció al Pacte per la Segregació, sent aquest un element a tenir en compte, més enllà de la normativa existent a l'hora d'entendre el fenomen i les possibles propostes.

En segon terme s'exposa de manera succinta el procés d'escolarització a la ciutat de Barcelona, per tal de facilitar la comprensió de les posteriors valoracions.

¹ Creat l'any 2002 mitjançant el Decret 84/2002, de 5 de febrer. Tal com es preveia a la Carta Municipal de Barcelona, gestiona les competències en educació de la ciutat (articles 123 i ss).

M. Assumpció Vilà i Planas

La tercera part del text, a partir d'un exhaustiu anàlisi, exposa les principals valoracions relacionades amb l'efectivitat, la robustesa, transparència i discrecionalitat del procés.

Finalment, el quart apartat exposa les principals conclusions i recomanacions.

4. MARC JURÍDIC I PRINCIPIS BÀSICS

4.1. Dret a l'educació universal i gratuïta

El dret a l'educació, universal i gratuïta està reconegut en nombrosos textos internacionals com la Declaració Universal de Drets Humans² (art. 26 DUDH); el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals³ (art. 13 ICESCR); al Conveni Europeu de Drets Humans⁴ (art. 2 del Protocol Addicional 1r CEPDHLF); i la Convenció de Nacions Unides sobre els drets dels infants⁵ (arts. 28 i 29 CDI).

En aquesta línia, la Constitució Espanyola (art. 27CE) com estableix el dret a l'educació i en condicions d'igualtat de tothom. De manera més específica ja Llei orgànica 8/1985, reguladora del dret a l'educació, declarava l'educació com a servei públic essencial, i posteriorment la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació⁶ (LOE) recentment modificada per la LO 3/2020, de 29 de desembre que modifica la LO 2/2006 d'educació,⁷ incorpora la universalitat, l'equitat com a principis bàsics.

En l'àmbit autonòmic, el dret a l'educació està previst l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art. 21 EAC) i desenvolupat mitjançant la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació⁸ (LEC) on s'estableix que el Servei d'Educació de Catalunya, conformat pels centres públics i pels centres privats sostinguts amb fons públics, ha de garantir a totes les persones l'accés a una educació de qualitat i en condicions d'igualtat en els ensenyaments obligatoris i en els declarats gratuïts. La Llei aprofundeix en l'orientació de la legislació orgànica en relació amb l'equitat educativa i fixa entre els seus objectius prioritaris que els centres que presten el Servei d'Educació de Catalunya adequin llur acció educativa per atendre la diversitat i les necessitats educatives específiques, promoguin la inclusió dels alumnes i facilitant que s'adaptin millor a llur entorn socioeconòmic. L'educació bàsica és obligatòria i ha de ser accessible a tothom

² **Declaració Universal de Drets Humans.** Adoptada i proclamada per l'Assemblea General de les Nacions Unides, Resolució 217 A (III), de 10 de desembre de 1948.

³ **Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals.** Adoptat per l'Assemblea General de les Nacions Unides mitjançant la Resolució 2200 A (XXI), de 16 de desembre de 1966. Va entrar en vigor el 3 de gener de 1976.

⁴ **Conveni Europeu de Drets Humans** Tractat internacional, adoptat pel Consell d'Europa el 1950. Va entrar en vigor el 10 d'octubre de 1979.

⁵ **Convenció de Nacions Unides sobre els drets dels infants.** Adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 20 de novembre del 1989. Va entrar en vigor el 2 de setembre del 1990

⁶ BOE núm. 106, de 4 de maig de 2006. <<https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2>>

⁷ BOE. núm. 340, de 30 de desembre de 2020. <<https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>>

⁸ DOGC núm. 5422, de 16 de juliol de 2009. <<https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/2009/07/10/12>>

M. Assumpció Vilà i Planas

de forma gratuïta, per tal de garantir l'exercici del dret a l'educació en un marc d'igualtat d'oportunitats i sense exclusions ni discriminacions de cap mena.

En relació amb la gratuïtat de l'educació, la normativa estatal ho estableix per a les etapes obligatòries (art.27.1 CE; arts.4.1; 15.2; 8.2; 88 LODE). A Catalunya, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, sobre drets i deures en l'àmbit de l'educació, manifesta que l'ensenyament és gratuït en totes les etapes obligatòries (art. 21 EAC). Finalment, el principi de la gratuïtat dels ensenyaments obligatoris i els mecanismes per garantir-ho es preveuen, entre d'altres a la normativa catalana (art. 43 i 50 LEC), així com els Decrets sobre el procés d'admissió.

4.2. Dret a l'elecció de centre

Entre les queixes rebudes per la sindicatura una de les qüestions plantejades és el desentès de les famílies que no assoleixen inscriure els seus fills/es en el centre desitjat. En alguns casos les famílies discrepen per motius econòmics, de proximitat respecte del domicili familiar o expressen la voluntat de canviar de centre per raó ideològica o de convicció.

Al respecte cal dir que el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals i el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics⁹ (art. 18.4 PCP) preveuen el compromís dels Estats part en aquest Pacte a respectar la llibertat del pare i la mare, i, si escau, la dels tutors legals, d'escollir per als seus infants escoles diferents de les establertes per les autoritats públiques, mentre s'adeqüin a les normes mínimes que l'Estat prescriu o aprovi en matèria d'ensenyament. Aquesta llibertat dels pares i mares, es concreta explícitament en la capacitat de garantir que els fills rebin l'educació religiosa o moral d'acord amb les mateixes conviccions (art.13.3 ICESCR.)

En la mateixa direcció, la Constitució reconeix el dret de les famílies a garantir l'educació i l'ensenyament dels seus fills/es conforme a les seves conviccions (art.27.3CE). Més concretament, el dret a la llibertat d'elecció d'un centre docent tant públic com diferent dels creats pels poders públics, alhora que rebre formació d'acord

⁹ **Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics.** Va ser adoptat per l'Assemblea General de les Nacions Unides mitjançant la Resolució 2200A (XXI), de 16 de desembre de 1966. Va entrar en vigor el 23 de març de 1976.

amb les mateixes conviccions està recollit les diferents Lleis Orgàniques sobre educació (art.4.b) LODE i art. 131 LOE i art.).

En l'àmbit autonòmic, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art.21 de l'EAC) i a Llei d'Educació (l'art. 2 LOE) preveuen la llibertat d'elecció com a principi i la legislació catalana com preveu l'elecció de centre com a principi rector del sistema educatiu (art. 1.q LEC). Fins i tot, la mateixa LEC estableix quan es refereix a l'accés al sistema educatiu, reconeix el dret a l'elecció de centre, en el marc de l'oferta normativa (art. 4 LEC) i es preveu com a criteri prioritari per l'accés als centres escolars la **proximitat** del domicili habitual (art. 47 LEC).

No obstant això, cal tenir present, que si bé la normativa anuncia el dret a llibertat d'elecció, el capítol III del títol II de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (art. 84 LOE) que **estableix amb caràcter bàsic els principis rectors de l'admissió als centres públics i privats concertats, en qualsevol cas, aquesta admissió ha d'atendre una distribució adequada i equilibrada de l'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu.**

Per tant, tot i que existeix una certa creença en les famílies que normativament tenen dret a escollir de forma efectiva el centre per als seus fills/es. No obstant això, és important remarcar que el que efectivament consagra la legislació és el dret de les famílies a expressar les seves preferències respecte dels centres educatius durant el procés d'admissió i que aquestes siguin tingudes en compte per l'administració educativa, i no la garantia que les famílies podran escolaritzar els seus fills i filles als centres educatius que escullin a la seva sol·licitud.

4.3. Principi d'equitat

La Convenció de Nacions Unides sobre els drets dels infants, des del reconeixement que l'educació reproduïx fortament les desigualtats socials i que aquestes s'han de combatre, indica que l'educació s'ha de proveir en igualtat d'oportunitats (art. 28.1. CDI), en consonància amb el principi de no discriminació.

L'equitat és també un principi bàsic del sistema educatiu espanyol per garantir la igualtat d'oportunitats i la inclusió educativa ha estat una constant en tota la regulació normativa. En l'àmbit nacional, Llei orgànica 8/1985 (LODE) establia en el

M. Assumpció Vilà i Planas

preàmbul el compromís perquè l'educació escolar fos assequible a tothom, sense distinció de cap classe, en condicions d'igualtat d'oportunitats, sent l'equitat uns dels principis bàsics, ja que la inclusió educativa i la no discriminació eren concebudes com un element compensador de les desigualtats (art. 1 b LODE).

Posteriorment, la Llei Orgànica 2/2006 de 3 de maig d'Educació, més enllà d'enunciar-ho com un principi, anuncia les circumstàncies i mecanismes a desenvolupar per a fer efectiva la igualtat d'oportunitats (Títol II LOE).

La recentment aprovada LO 3/2020, de 29 de desembre que modifica la LO 2/2006 ressalta en el Preàmbul la necessitat **de vetllar per evitar la segregació de l'alumnat per raons socioeconòmiques o d'una altra naturalesa**, alhora que assenyala que, en l'admissió de l'alumnat en centres públics i privats concertats, **les administracions públiques han de garantir el dret a l'educació, l'accés en condicions d'igualtat i no-discriminació i la llibertat d'elecció de centre per part de pares, mares o tutors legals i han de vetllar per una distribució adequada i equilibrada entre els centres escolars de l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu.**

En l'àmbit autonòmic, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix el dret de les persones a accedir a una educació de qualitat en condicions d'igualtat i insta a la Generalitat de Catalunya a establir un model educatiu que garanteixi aquest dret i a la compensació de les desigualtats personals, culturals, econòmiques i socials (art.21 EAC). Així mateix, la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'Educació de Catalunya consagra l'equitat com a principi general del sistema educatiu català amb l'objectiu de vetllar perquè l'accés a l'educació es dona en igualtat de condicions i promou la integració i la inclusió escolar de tots els infants (art.2 LEC). L'equitat també es contempla explícitament com a dret de l'alumnat (art. 21 LEC), **ahora estableix la inclusió educativa i el foment de la cohesió social com a principis propis del procés d'admissió de l'alumnat, alineant-lo amb la promoció de l'equitat educativa** (art. 46 LEC)..

En el cas de la ciutat de Barcelona, la Carta de Ciutadania de Drets i Deures preveu el dret a l'educació, fent especial referència als principis d'equitat i excel·lència així com a consolidar pràctiques que afavoreixin l'equitat i la inclusió social en els barris de la ciutat, implicant a tots els agents.

La gestió del procés d'admissió té un impacte directe en l'equitat, de fet, a tal efecte, la LODE a l'art. 109, disposa que les administracions educatives, en programar l'oferta dels llocs escolars gratuïts, han de garantir el dret de tots a l'educació i els drets individuals d'alumnes, pares i tutors, han de vetllar per una escolarització adequada i equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives específiques i han de tenir en compte l'oferta existent de centres públics i de centres privats concertats i els principis d'economia i d'eficiència en la utilització dels recursos públics.

L'estudi **parteix de la premissa que el procés d'admissió escolar implementat a la ciutat de Barcelona té l'objectiu de promoure l'equitat educativa**. És a dir, de contribuir a crear un sistema educatiu capaç d'atenuar les desigualtats existents a la població, garantint a tots els infants en edat escolar l'accés en igualtat de condicions a una educació pública de qualitat, independentment del seu context socioeconòmic, per tant, en l'anàlisi s'ha tingut en consideració els criteris i particularitats a tal efecte, requereix l'atenció de l'alumnat que presenta Necessitats Educatives Especials (en endavant NESE).

En conseqüència en l'elaboració del mateix s'ha tingut en compte **El Pla de xoc contra la segregació escolar i per a la igualtat d'oportunitats i èxit educatiu que el Consorci d'Educació de Barcelona** va posar en marxa durant el curs 2018-2019 com a prova pilot i a partir del curs 2019-2020 de manera definitiva amb els objectius d'evitar la concentració d'alumnat en risc socioeconòmic o en situació de vulnerabilitat en determinats centres educatius de la ciutat i assegurar la igualtat d'oportunitats d'aquest alumnat dins el sistema educatiu. Concretament, el Pla de xoc estableix mesures per assolir una distribució equilibrada de l'alumnat en risc socioeconòmic o en situació de vulnerabilitat mitjançant el procés de preinscripció i admissió d'alumnat pels cursos de P3 i 1r de l'ESO i per l'alumnat de nova admissió que sol·licita plaça escolar durant el curs.

Per tant, tenint en compte que Carta Municipal de Barcelona manifesta en el preàmbul que la ciutat vol gaudir d'un sistema educatiu que sigui orgull de tothom i garantia d'igualtat i de promoció social, **l'estudi pretén conèixer com es fa compatible el dret d'accés a una escola pública i de qualitat amb la igualtat d'oportunitats i de condicions d'accés, la cohesió social, l'atenció a les necessitats específiques de suport educatiu, la llibertat d'ensenyament i d'elecció de centre de les famílies**.

M. Assumpció Vilà i Planas

5. DESCRIPCIÓ DEL PROCÉS D'ADMISSIÓ DE L'ALUMNAT A LA CIUTAT DE BARCELONA.

Per tal de garantir el dret a l'educació en termes d'equitat, a la pràctica requereix equilibrar les condicions d'escolarització dels alumnes. La normativa educativa intenta assegurar aquest equilibri regulant les polítiques d'admissió de l'alumnat, ja que és un procés complex que es regeix pels principis **d'universalitat, equitat, gratuïtat, qualitat i llibertat d'ensenyament de l'alumnat i les seves famílies.**

El procés d'admissió fins al curs 2020-2021 ha estat regulat 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, per tant, el procés estudiat es fonamenta en la regulació existent en el moment. En aquest punt cal remarcar que el marc normatiu que afecta el procés d'escolarització s'ha modificat durant l'elaboració d'aquest informe¹⁰.

A grans trets el procés s'estructura en les següents fases:

► Determinació de l'oferta inicial de places¹¹.

Consorci d'Educació de Barcelona estableix el nombre màxim de places de cada nivell¹² d'ensenyament d'acord amb: l'evolució de la demanda, els centres existents, les zones d'escolarització i l'objectiu d'equilibri en la distribució de l'alumnat en situació de vulnerabilitat. Aquesta ratio pot variar per als **centres de màxima complexitat**.¹³

Cal tenir en compte que a P3 la previsió només té en compte la capacitat màxima del centre. I en el cas de 1r d'ESO, per aquells centres educatius que ofereixen educació secundària obligatòria, sense tenir la consideració de centre únic ni ser instituts-escola,

¹⁰ **DECRET 11/2021**, de 16 de febrer, de la programació de l'oferta educativa i del procediment d'admissió en els centres del Servei d'Educació de Catalunya (DOGC 18 de febrer de 2021).

¹¹ La Programació oferta educativa està regulada en el Capítol 3 del **DECRET 11/2021**.

¹² El criteri general per 25 places per grup en el cas de l'educació infantil i primària i de 30 places per grup-classe en el cas de l'ESO. Als Centres de màxima complexitat, se'ls ofereix la possibilitat d'oferir-ne 22 per grup en el cas d'infantil i primària i 27 per grup en el cas de l'ESO.

¹³ El Departament d'Educació de la Generalitat atorga la consideració de **centres de màxima complexitat** a aquells centres que treballen amb entorns socioeconòmics desfavorits. La llista es confecciona en base a les dades de l'alumnat que cursa ensenyaments obligatoris en el centre fent ús de diversos indicadors de context: -Nivell d'instrucció dels pares, mares o tutors/es - Situació laboral i, en cas d'estar treballant, qualificació professional dels llocs de treball dels pares, mares o tutors/es - Percepció de la Renda Garantida de Ciutadania per part dels pares, mares o tutors/es - Necessitats educatives especials de l'alumnat - Condició de nouvingut de l'alumnat.

es té en compte la capacitat màxima del centre i les repeticions, però no les promocions, ja que tampoc són possibles.

► Cada centre informa del nombre de places que oferiran

Tenint en compte la capacitat assignada i a partir del nombre d'alumnes que preveuen que promocionin del nivell immediatament anterior i els que preveuen que repeteixin de nivell informen el CEB de la seva previsió de places que podran oferir el següent curs. Inspecció d'educació revisa i valida l'oferta inicial.

L'oferta inicial de places és orientativa i que pot ser modificada pel Consorci un cop acabat el procés de preinscripció, si ho creu convenient i en funció de les necessitats d'escolarització de la ciutat.

► Identificació de l'alumnat amb necessitats específiques¹⁴ de suport educatiu i reserva de places

A partir de les previsions d'oferta inicial, el CEB fa una reserva de places per alumnat amb Necessitats Específiques de Suport Educatiu (NESE).¹⁵

► Reassignació de plaça a l'alumnat inclòs en el Pla de xoc

Des del curs 2019-2020, a partir del Pla de Xoc i amb l'objectiu d'aconseguir una distribució equilibrada d'aquest alumnat i combatre la segregació escolar, el Consorci preassigna¹⁶ una plaça a l'alumnat identificat com a alumnat amb NESE de tipus B i C, vetllant per una distribució equilibrada entre centres d'una mateixa zona. També se les informa que la participació és voluntària i per tant que la preassignació de plaça

¹⁴ Amb caràcter general, dues places per grup. Tanmateix, el/la gerent del Consorci d'Educació de Barcelona pot modificar el nombre de places escolars reservades en una àrea d'escolarització concreta si la reserva prevista amb caràcter general no permet donar una resposta educativa adequada a l'alumnat amb NESE.

¹⁵ Es considera **Necessitat Educativa Especial (NESE)** l'ecallatge que es produeix entre les capacitats de l'alumne i les exigències del context. Aquest ecallatge afecta substancialment el desenvolupament i l'aprenentatge. Hi ha tres tipologies d'alumnat:

- l'alumnat amb NESE de tipus A és aquell afectat per discapacitats físiques, psíquiques o sensorials, que manifesta trastorns greus de la personalitat o la conducta o que pateix malalties degeneratives greus.
- l'alumnat amb NESE de tipus B és aquell que per raons socioeconòmiques o socioculturals requereix una atenció educativa específica.
- l'alumnat amb NESE de tipus C és l'alumnat d'incorporació tardana al sistema educatiu, si la seva competència lingüística o nivell de coneixements bàsics així ho justifica

La identificació la realitza el Consorci juntament amb altres serveis com són els Centres de Serveis Socials (CSS), els equips d'Atenció i orientació Psicopedagògica (EAP), Institut Municipal d'educació (IMEB) i els Centres de desenvolupament infantil i atenció precoç (CDIAP).

¹⁶ En el cas d'alumnat que ha d'iniciar 1r d'ESO, la preassignació es fa tenint en compte l'existència de germans escolaritzats en el mateix centre, l'adscripció entre centres de primària i centres de secundària i la valoració de la tutora o el tutor de 6è de primària. Quan el criteri de distància no es pot complir perquè l'alumne no té cap centre dins el radi de 500 metres o en els centre que cauen dins el radi no hi ha places vacants, la preassignació es fa en el següent centre més proper on hi hagi vacants.

M. Assumpció Vilà i Planas

escolar només és una proposta de preinscripció no vinculant i no obligatòria que les famílies han de ratificar durant el procés de preinscripció.

► **Elecció de centre i presentació de la sol·licitud d'admissió**

Es publica l'oferta inicial de places i inici del procés de preinscripció i s'obre un període, reservat perquè les famílies formalitzin la seva sol·licitud de preinscripció.

A la sol·licitud, les famílies llisten per ordre de preferència fins a 10 centres públics o concertats en els quals els agradaria escolaritzar a l'infant. Així mateix informen sobre els punts relatius als criteris de priorització a tenir en compte a l'hora de fer el barem de la sol·licitud i sobre altres condicions de l'infant a tenir en compte durant l'assignació de places.

Per formalitzar la sol·licitud, s'ha de presentar el formulari de sol·licitud juntament amb tota la documentació acreditativa i identificativa al centre escollit en primera opció, a les oficines d'escolarització o a les oficines del Consorci.

► **Barem¹⁷ i publicació llistat sol·licituds amb puntuació provisional**

Els centres educatius, verifiquen la informació aportada per les famílies, i d'acord amb el barem, dels criteris establerts normativament pel Decret que regula el procés d'admissió, de les sol·licituds que demanen el centre en primera opció, es publica la llista de sol·licituds de preinscripció amb la **puntuació provisional**. La puntuació derivada de la valoració de criteris generals i específics que s'obté en el primer centre escollit en primera opció es manté per la resta d'opcions demanades en el formulari de preinscripció.

¹⁷ Els criteris de prioritat i complementaris s'han modificat i estan regulats a l'art. 39 del DECRET 11/2021.

Taula 1. Puntuació associada als criteris de priorització

Criteris	Descripció	Puntuació
Específics	- L'alumne prové d'un centre adscrit ⁸	Binària: Si/No
	- Simultaneïtat amb ensenyaments professionals de música i dansa o programes d'alt rendiment esportiu ⁹	Binària: Si/No
Generals	- Germans al centre o pare, mare o tutor legal que hi treballi ¹⁰	40 punts
	- Proximitat del centre al domicili habitual o del centre de treball del tutor legal (Les puntuacions de proximitat són excloents entre elles)	30 punts si el domicili habitual es troba en l'àrea d'influència del centre 20 punts si el lloc de treball es troba en l'àrea d'influència del centre 15 punts si el domicili habitual es troba en el mateix districte que el centre 10 punts si el domicili habitual es troba en el mateix municipi que el centre
	- Pare, mare o tutor/a beneficiari de la Renda Garantida de Catalunya (RGC)	10 punts
	- Discapacitat de l'alumne, pare, mare, tutor/a o germans igual o superior al 33%	10 punts
Complementari	- L'alumne forma part d'una família nombrosa o monoparental	15 punts

Font: Ivàlua¹⁸

► Reclamacions i publicacions del llistat de sol·licituds amb puntuació definitiva

Publicada la llista de puntuació provisional, s'obre un període durant el qual les famílies poden presentar reclamacions davant del centre.

Un cop resoltes les reclamacions es fa pública la llista de sol·licituds de preinscripció amb la puntuació definitiva, i amb la finalitat de prioritzar entre sol·licituds que tenen la mateixa puntuació, es publica un número de desempat -aleatori segons un programa informàtic-, que determina l'ordre de les sol·licituds.

Passats uns dies, es tornen a publicar les llistes amb les sol·licituds de preinscripció, aquest cop ordenades d'acord amb les **puntuacions definitives**. Incorporant el número de desempat únic que s'assigna aleatòriament mitjançant un procés informàtic.

¹⁸ Els barems s'estan a l'Annex del DECRET 11/2021.

M. Assumpció Vilà i Planas

► Sorteig del número de desempat i publicació de llistes ordenades

Una vegada s'ha fet pública la llista de sol·licituds de preinscripció amb la puntuació definitiva, el Departament d'Educació fa un sorteig públic on s'extreu de manera aleatòria mitjançant un procediment informàtic el número a partir del qual s'ordenaran les sol·licituds en cas d'empat.

Els centres educatius tornen a publicar les llistes amb les sol·licituds de preinscripció, aquest cop ordenades d'acord a les puntuacions definitives d'acord al nombre de desempat assignat a la sol·licitud, començant pel número resultant del sorteig i fent l'ordenació en ordre ascendent.

► Modificacions llista oferta inicial de places

El Consorci d'Educació de Barcelona un cop acabat el procés de preinscripció, si ho creu convenient i en funció de les necessitats d'escolarització de la ciutat pot modificar l'oferta inicial de places (obrint grups addicionals, tancant grups, ampliant o reduint la capacitat del grup, o convertint places ordinàries en places per NESE o viceversa, etc.).

► Assignació de places

El procés d'assignació de places es desenvolupa en diverses etapes que analitzarem més endavant:

1. Primer, s'assigna plaça als **alumnes amb NESE** amb l'objectiu d'aconseguir una distribució equilibrada d'aquest alumnat.
2. A continuació, es valoren les **sol·licituds ordinàries** i assignen les places per rondes d'acord amb l'ordre de preferència del centre sol·licitat. Es fa seguint un algorisme conegut com a mecanisme de Boston.¹⁹
i el resultant del sorteig.

¹⁹ El mecanisme de prioritització i assignació de places escolars descrit en aquest apartat és un dels sistemes d'assignació de places escolars més populars a nivell mundial. És un sistema centralitzat on les famílies tenen un rol actiu com a sol·licitants de plaça. I en canvi, els centres educatius són agents passius sense marge per decidir quins alumnes accepten i quins no, ja que els criteris de prioritització de les sol·licituds venen donats per l'administració educativa central (el Consorci d'Educació de Barcelona en el cas de Barcelona). La implementació del mecanisme de Boston varia entre contextos, però té com a característica clau que **les assignacions que es fan a cada ronda són definitives**, cosa que el diferencia de la majoria de sistemes alternatius d'assignació de places escolars. **Una característica particular de la implementació del mecanisme de Boston a la ciutat de Barcelona és que la puntuació de prioritat obtinguda en el barem del centre de primera opció s'utilitza per prioritzar la sol·licitud en qualsevol de les opcions de centre posteriors.**

3. En una tercera fase, s'obre un període d'**ampliació de sol·licituds i assignació de places per les famílies que no han aconseguit plaça** en cap dels centres llistats en la sol·licitud inicial.

4. Finalment, en una darrera fase s'assigna **plaça d'ofici** a les famílies que o no estan escolaritzats a Catalunya i aquells que estant escolaritzats, no han obtingut plaça en cap de les etapes anteriors i ho han demanat explícitament. Acabat aquest procés es realitza l'assignació de places. Les famílies que estan en desacord perquè se'ls ha assignat una plaça d'ofici o altres circumstàncies, poden fer recurs a la Comissió de Garanties²⁰.

► **Publicació de l'oferta final, els llistats d'alumnes admesos i les llistes d'espera**

Un cop acabat el procés d'assignació de places, el Consorci d'Educació de Barcelona i els centres educatius publiquen: l' oferta final de places, els alumnes preinscrits; els alumnes admesos; la llista d'espera (s'ordenen d'acord a l'ordre de preferència en que s'ha sol·licitat el centre, la puntuació derivada del barem i el número de desempat).

Amb la publicació d'aquests llistats que les famílies coneixen quina plaça a estat assignada.

► **Reclamació plaça assignada**

Publicats els llistats, hi ha estipulat un termini de tres dies durant el qual poden presentar una reclamació sobre la plaça assignada exclusivament les famílies:

- A les quals la plaça se'ls ha assignat d'ofici
- Que estan en desacord amb la plaça assignada per altres circumstàncies verificades durant l'assignació ordinària

Les reclamacions es presenten a la comissió de garanties d'admissió que ha d'oferir una altra plaça a la família d'entre les que quedin disponibles a aquesta alçada del procés i dins d'un termini que garanteixi l'adequada escolarització de l'alumne.

► **Matrícula, llista d'espera i publicació alumnes matriculats.**

Uns dies després de la publicació de la llista d'alumnes admesos, s'obre un període de cinc dies lectius durant el qual les famílies han de formalitzar la matrícula al centre públic o concertat on els ha estat assignada plaça. La manca de matriculació en el

²⁰ Òrgans que tenen per finalitat garantir el compliment de les normes d'admissió de l'alumnat. Barcelona hi ha la comissió de garanties d'admissió del segon cicle de l'educació infantil i de l'educació primària i la comissió de garanties d'admissió de l'educació secundària obligatòria.

M. Assumpció Vilà i Planas

període establert implica la pèrdua de la plaça i l'activació d'una llista d'espera per cada centre, segons l'ordre establert.

Un cop finalitza la confirmació de l'alumnat propi i la matrícula de l'alumnat procedent del procés de preinscripció, s'activen les llistes d'espera. La gestió de les llistes d'espera és responsabilitat dels centres educatius (oferint aquesta plaça als alumnes que té en llista d'espera, seguint l'ordre establert en la mateixa)

Les llistes d'espera resten operatives fins a inicis de setembre, uns dies abans de l'inici de curs, quan s'anul·len. Un cop anul·lades, les vacants que puguin sorgir en un centre ja no s'ofereixen a l'alumnat que estava en la llista d'espera sinó que s'utilitzen per donar resposta a les sol·licituds presentades fora del procés de preinscripció o durant el curs. Unes setmanes després de l'inici del curs escolar, els centres fa públic el llistat d'alumnes que s'han matriculat al centre com a conseqüència del procés d'assignació i admissió escolar i el nombre de vacants restants. La publicació d'aquesta informació és obligatòria des del procés de preinscripció de 2017-2018.

► Sol·licituds d'admissió fora del procés o durant el curs (matrícula viva)

Les sol·licituds d'admissió a un centre que es fan abans de l'inici de curs però que, degut al moment en que s'han presentat, no es poden incloure al procés de preinscripció ordinari, són ateses per part de les comissions de garanties d'admissió un cop finalitzada la vigència de les llistes d'espera, i comptant amb les places que han quedat vacants un cop tancat el procés. Aquestes sol·licituds es resolen abans de l'inici del curs, comunicant a les famílies la plaça que els ha estat assignada.

D'altra banda hi ha la gestió de l'admissió al llarg del curs, coneguda com a matrícula viva. En primer lloc, cal destacar que les sol·licituds d'admissió que es donen un cop iniciat el curs només s'atenen per a:

- Alumnes nouvinguts no escolaritzats a Catalunya.
- Alumnes que canvien de domicili des d'un altre municipi, o en el cas de Barcelona des d'un altre districte.
- Altres circumstàncies excepcionals degudament acreditades amb aplicació del protocol corresponent (per exemple, violència de gènere o assetjament escolar).

Tenint en compte això, si la sol·licitud la rep el centre escollit en primera opció i aquest té places vacants, pot procedir a l'admissió de l'alumne. En el cas que l'alumne/a tingui necessitats específiques de suport educatiu, l'admissió és condicional, a l'espera de l'informe de l'EAP i de la resolució d'escolarització de Consorci. Si per contra la

sol·licitud no s'ha presentat al centre escollit en primera opció o aquest no té places vacants, la comissió de garanties d'admissió informa a la família dels centres que disposen de vacants adequades a la seva sol·licitud, registre el seu ordre de preferència i envia la sol·licitud al primer dels centres demanats que té places vacants per què es procedeixi a admetre a l'alumne.



Font: Ivàlua

M. Assumpció Vilà i Planas

6. CONSIDERACIONS

Tal com s'ha apuntat, en aquest apartat s'ha analitzat la bondat del procés d'admissió de l'alumnat implementat a la ciutat de Barcelona, en base amb els quatre criteris proposats per Balaguer (2014) per analitzar mecanismes d'assignació de recursos públics: **efectivitat, robustesa, transparència i discrecionalitat.**

6.1. SOBRE L'EFFECTIVITAT I LA ROBUSTESA

Sota el criteri d'**efectivitat s'analitza la capacitat del sistema d'assolir un seguit d'objectius identificats.** És a dir, en quina mesura el procés és capaç de conjugar el dret universal a una escola pública i de qualitat amb la igualtat d'oportunitats i de condicions d'accés, l'atenció a les necessitats específiques de suport educatiu, la llibertat d'ensenyament i el dret d'elecció de centre de les famílies. Per tant, el procés d'admissió de l'alumnat serà adequat per complir amb l'objectiu de garantir **l'accés universal a l'educació en la mesura que compti amb una oferta de places suficient per donar resposta a la demanda d'escolarització en les diferents zones d'escolarització de la ciutat, especialment en els centres de titularitat pública** que són els que garanteixen una educació laica i a un cost assequible per totes les famílies.

D'altra banda, **el criteri de robustesa analitza la capacitat del procés d'admissió d'adaptar-se a canvis en el context que en condicionen el desenvolupament** (ja siguin canvis demogràfics, en la demanda o en les preferències de les famílies participants), **així com la capacitat de respondre adequadament activant mecanismes de contingència per minimitzar els efectes d'aquests canvis en l'assoliment dels objectius anteriorment mencionats** (Balaguer, 2014; Capano i Woo, 2018).

Per tant, el sistema d'assignació de places serà adequat en la mesura que no hi hagi grans desequilibris entre oferta i demanda i robust en la mesura que l'oferta pugui respondre amb agilitat a canvis en la demanda.

En relació amb els canvis de demanda cal tenir en compte que, d'ençà de l'aprovació del Decret 75/2007, de 27 de març, s'ha anat consolidant un consens ampli al voltant de la necessitat de dotar de major equitat el nostre sistema educatiu i de lluitar contra la segregació escolar²¹. Tal com s'apuntava a l'inici del present informe l'equitat és un principi bàsic del sistema educatiu. Per tant, en atenció a la igualtat d'oportunitats i condicions d'accés caldrà s'han analitzat les tres dimensions del procés d'admissió relacionades amb la promoció de **l'equitat educativa**: l'equilibri entre l'oferta i la demanda de places, l'oferta de places de proximitat i la distribució equilibrada de l'alumnat amb Necessitats Específiques de Suport Educatiu (en endavant NESE).

6.1.1. Accés universal i gratuït

A la pràctica per a poder fer efectiu aquest dret universal, és necessari:

1. Que **l'oferta de places sufragades amb fons públics sigui suficient** per absorbir tota la demanda, és a dir, per donar resposta a les necessitats d'escolarització de la ciutat mitjançant la programació de l'oferta.
2. Que **no hi hagi costos vinculats a l'accés** que actuïn com a **barrera d'entrada** per a certs col·lectius. (Whitehead 1991).

► Oferta de places suficient

En l'anàlisi objecte d'estudi en aquest informe s'han considerat tots els centres²² de la ciutat de Barcelona que ofereixen places finançades amb fons públics a segon cicle d'educació infantil, primària o secundària. És a dir:

- Els centres de titularitat pública que ofereixen llocs escolars al segon cicle d'educació infantil, educació primària o secundària obligatòria.
- Els centres de titularitat privada que ofereixen llocs escolars objecte de concert al segon cicle d'educació infantil, educació primària o secundària obligatòria.

Analitzada l'oferta i demanda de places, dels darrers cursos (2018-2019, 2019-2020 i 2020-2021) s'observa que **cada any l'oferta de places escolars sufragades amb**

²¹ L'equitat escolar i l'escolarització equilibrada de l'alumnat en els ensenyaments de segon cicle d'educació infantil, primària i secundària està regulada al Capítol 6 del DECRET 11/2021.

²² Barcelona compta amb 337 centres educatius que ofereixen el segon cicle d'educació infantil i educació primària i 216 centres educatius que ofereixen educació secundària obligatòria, d'entre els quals alguns ofereixen totes tres etapes. Pel que fa a l'educació infantil i primària, el 51,0% són escoles públiques, el 46,6% centres privats concertats.

M. Assumpció Vilà i Planas

fons públics és significativament superior al nombre de persones que sol·liciten plaça escolar als nivells d'accés. En relació amb el curs 2020-2021²³:

P3		1er ESO*	
Oferta	Sol·licitud	Oferta	Sol·licituds
14.081	11.986	7.691	7.299
superàvit de 2.095 places		superàvit 392 places	

*Cal tenir en compte que el nombre de places i demandes és inferior en el cas de 1er d'ESO perquè l'alumnat que vol cursar secundària en el mateix centre no ha de participar en el procés d'admissió.

A efectes del procés d'escolarització, tal com analitzarem més endavant, que hi hagi cert superàvit és important de cara a poder atendre sol·licituds d'escolarització que puguin arribar fora del període ordinari d'admissió de l'alumnat, com també ho és que aquestes places excedents estiguin ben distribuïdes entre els centres.

No obstant això, segons la normativa, **no n'hi ha prou que les places disponibles siguin suficients a la ciutat, ja que la programació de l'oferta s'ha de fer tenint en compte el mapa escolar²⁴**, l'articulació del territori en zones d'escolarització, les necessitats d'escolarització de cada zona i l'oferta existent de places en centres públics i centres privats concertats.

Per tant, s'ha procedit a fer una anàlisi, en clau territorial, sobre si el nombre de places és suficient per donar resposta a la demanda d'escolarització de **les diferents zones de la ciutat, especialment en relació amb l'escola pública, laica i amb un cost assequible per a les famílies.**

- **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 l'hi tocava escolaritzar-se, s'ha analitzat la tendència de l'evolució demogràfica entre 2007 i 2019, s'ha valorat si els darrers tres cursos, ha

²³ El números són bastant semblants si ens fixem en les convocatòries del curs 2018-2019 i 2019-2020: respectivament, 1.893 i 1.602 places excedents en P3 i 268 i 345 places excedents a 1r d'ESO.

²⁴ DECRET 11/2021, de 16 de febrer, incorpora el concepte de zones educatives (art. 4 i 5). Segons la disposició transitòria primera aquesta **l'actual reorganització serà vigent fins que no s'aprovin les noves.**

estat coberta la potencial necessitat d'escolarització de P3 a les 29 zones d'escolarització 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 en l'àmbit de 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.** Identificant-se 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 quarts parts de la població que hi resideix.

- **Oferta 1 ESO per zones.** Per analitzar les necessitats potencials d'escolarització a 1r d'ESO, cal tenir en compte que la població en edat d'entrar a 1r d'ESO, aproximada per la població que a 1 de gener tenia 11 anys, encara recull l'efecte de l'increment demogràfic dels anys previs a l'escat el 2008 de la bombolla immobiliària i per tant ha estat incrementant els darrers anys. Tot i això, 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 tercers 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 a escala de ciutat. Tanmateix, en tots dos casos es detecten dèficits de places en més del 40% de les zones d'escolarització actualment vigents.**

La Sindicatura ha rebut queixes de famílies davant la impossibilitat de canvi d'escola a conseqüència de l'impacte en l'economia familiar de les despeses derivades de l'escolarització.

M. Assumpció Vilà i Planas

► **Existeixen 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 costos per les famílies, per tant, ha estat necessari analitzar si la gratuïtat és real i quin impacte pot tenir cost d'escolarització per a les famílies en funció de l'escola assignada.

A tal efecte, s'ha considerat oportú fer un estudi comparatiu del “**cost global anual**”²⁵ de les places escolars, és a dir, de la quantitat anual que les han d'abonar al centre per les activitats incloses en la programació general que fan en horari lectiu (concepte que inclou material, llibres, sortides, socialització de material, equipament i assegurances, entre altres despeses) resultant que:

- I el cost mitjà és de 281 euros anuals per a P3 i 443 euros anuals per a 1r d'ESO.
- Si a l'hi afegim les aportacions a l'AMPA²⁶ o a fundacions dels centres, la mitjana de Barcelona augmenta en 32 euros anuals.
- 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), que 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 finançats amb fons públics l'escolarització no és gratuïta. **Doncs a la pràctica hi ha una sèrie de costos associats** (que en alguns casos pot diferir de fins a 1000 €) els quals limiten el dret efectiu de les famílies a accedir a l'educació de manera gratuïta.

Analitzant les dades s'evidencia que **el cost global anual varia en funció de la titularitat del centre**, sent l'escolarització en centres de titularitat pública menys costosa, de mitjana, que l'escolarització en centres privats concertats, tant en els

²⁵ **Càlculs estan fets a partir de la informació dels centres pels quals tenim informació sobre els costos en el cercador de centres educatius del portal web del Consorci**

https://www.edubcn.cat/ca/centres_serveis_educatius/centres_educatius/cercador#/cerca.

Això és un 68% dels centres d'educació infantil i primària i un 55% dels centres d'educació secundària. La resta de centres no publiquen els costos en el cercador i per tant no estan inclosos a l'anàlisi. Els centres que no informen els costos tendeixen a ser concertats amb major probabilitat i a estar ubicats en els barris de major poder adquisitiu de la ciutat. , *amb la qual cosa és molt probable que els seus costos siguin més elevats i per tant que amb la mostra que utilitzem estiguem subestimant el cost mig de l'escolarització a Barcelona.*

²⁶ Al portal web de ICEB no hi ha distinció entre P3 i 1r d'ESO

nivells d'infantil i primària com en els de secundària, on les diferències són més pronunciades.

A més, si en lloc de mirar al cost mitjà es mira al cost màxim, aquestes diferències de cost entre centres públics i concertats són encara més notables.

Com veurem més endavant caldrà analitzar com aquest factor afecta l'equitat del procés d'admissió de l'alumnat, ja que fa que l'oferta de places escolars que realment afronten les famílies participants difereix en funció de la seva capacitat econòmica²⁷.

Doncs, les famílies econòmicament més vulnerables poden haver de descartar d'entrada aquells centres educatius que tenen costos d'escolarització que la família no pot assumir, fent que l'oferta real que afronten sigui menor a la que afronten les famílies amb més capacitat econòmica.

Situació que es veu agreujada pel fet que no es disposa de forma clara i ordenada de les dades relatives a la totalitat d'escoles finançades amb fons públics, sent una dificultat per les famílies a l'hora de valorar lliurement les diferents opcions en el procés d'inscripció, a més del dèficit de transparència que tractarem més endavant.

► **Relació entre zona geogràfica i despesa escolar.**

De l'anàlisi executada amb dades públiques sobre la distribució del cost total de l'educació de P3 i 1er ESO en el curs 2020-2021 segons el barri d'ubicació del centre i la renda mitjana per barri el 2017, s'observa que en el cas de P3, les zones on l'oferta relativa de places públiques és més alta, coincideixen amb aquelles zones on la renda mitjana per llar és menor. En canvi, les zones on l'oferta relativa de concertada és major coincideixen amb barris més benestants. Aquest mateix patró es repeteix de manera més atenuada en el cas de 1r d'ESO on, d'altra banda, la prevalença dels centres concertats és major en general.

Les dades ens mostren que a Barcelona existeix el que els autors anomenen **segmentació del mercat educatiu**, ja que la ubicació geogràfica dels centres públics i dels privats concertats no és homogènia entre els diferents barris de la ciutat. (Bonal i

²⁷ Els articles 63, 64 i 65 del DECRET 11/2021 estableixen el sistema d'ajuts per garantir la igualtat d'oportunitats. .

M. Assumpció Vilà i Planas

Zancajo 2019). Això determina que un altre patró que s'amaga darrere la mitjana per ciutat és la **dispersió territorial del cost**.

Hi ha una **alta variabilitat geogràfica en el cost d'escolarització, sent aquest més alt en les zones més benestants de la ciutat**, on tant els centres públics com els concertats demanen majors aportacions a les famílies. En aquest sentit, i donat que el **procés de prioritització de sol·licituds premia la proximitat** entre la residència i el centre educatiu, les **famílies amb rendes baixes que viuen en zones benestants** de la ciutat on s'ubiquen centres amb costos d'escolarització més elevats **es troben en una situació desfavorable** amb relació a **famílies amb un nivell de renda similar que resideixen en una zona on els costos d'escolarització són menors**.

Si bé és cert que en el cas de l'alumnat beneficiari **del Pla de Xoc** ²⁸ aquesta situació es reverteix gràcies a les mesures d'exempció de quotes i gratuïtat dels serveis contemplades en el pla, fet que suposa la gratuïtat efectiva per a les famílies. No obstant això, a la pràctica hi ha un gruix de les famílies, que no estan cobertes pel pla de xoc, i per les quals els costos poden suposar un problema, especialment en el cas de centres educatius concertats on els costos solen ser més elevats.

A hores d'ara, tot i l'esforç de les mesures adoptades en el pla de xoc, preocupa a aquesta Sindicatura l'impacte en l'economia familiar de la crisi socioeconòmica derivada de la pandèmia per la Covid-19 i les conseqüències en relació a l'assumpció de la despesa derivada dels costos d'escolarització.

6.1.2. Sobre la igualtat d'oportunitats educatives i la inclusió escolar.

► Equilibri en oferta i demanda

Més enllà de la suficiència de places, **en termes d'equitat educativa és important que l'oferta i la demanda estiguin ben equilibrades**. És a dir, que no hi hagi excessos importants de places en la zona educativa, ja que **la sobreoferta provoca segregació escolar** i contribueix al fet que els centres amb demanda més feble no arribin a ocupar tota l'oferta de places i per tant concentrin una part important de les

²⁸ **DECRET 11/2021, de 16 de febrer, a l'art. 65 estableixen principis i garanties per afavorir l'd'accessibilitat i no-exclusió.**

vacants un cop acabat el procés d'admissió de l'alumnat. D'una banda, dins d'una zona, la sobreoferta fa que puguin haver centres amb baixa demanda i de l'altra, facilita processos de fugida des de zones amb una composició social més desfavorida cap a àrees més benestants amb una oferta de places superior a la demanda potencial de la zona (Síndic de Greuges de Catalunya, 2016).

L'equilibri entre l'oferta i la demanda per zones

Tenint en compte que la robustesa implica l'adaptació als canvis, per tal d'analitzar el grau de robustesa ha estat necessari comparar l'equilibri entre la demanda efectiva en primera opció de places i l'oferta en cada zona d'escolarització els tres darrers cursos escolars (2018-2019; 2019-2020; 2020-2021), a partir de la ràtio de sol·licituds ordinàries fetes per les famílies en primera opció en relació amb l'oferta de places ordinàries existents en cada zona.

- **En relació amb les places de P3** el resultat és que el curs 2020-2021 **l'oferta era suficient en totes les zones d'escolarització, excepte una, el que suposa una millora amb relació als dos cursos anteriors, en els quals la demanda en primera opció excedia a l'oferta de places en 8 zones d'escolarització.** tot que en la gran majoria dels casos aquesta sobreoferta s'ha incrementat entre el curs 2018-2019 i el curs 2020-2021.
- **En el cas de 1r d'ESO.** Cal tenir en compte que en el cas de 1r d'ESO no totes les places que disposen els centres educatius s'ofereixen en el marc del procés d'admissió de nou alumnat ja que tot l'alumnat que ha cursat primària en un centre que també ofereix educació secundària obligatòria és admès automàticament a 1r d'ESO sense necessitat de participar en el procés de preinscripció. **Hi ha fins a 12 zones on l'oferta de places no és suficient per donar resposta a totes les sol·licituds que rep la zona educativa en primera opció,** tot i que aquests dèficits s'han reduït de manera molt significativa els dos darrers cursos, especialment en les zones que partien de situacions més deficitàries. **Alhora, també s'observen situacions de sobreoferta de places importants en algunes zones.**

Així no obstant, **les variacions 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, degut especialment al cost de la plaça escolar però també als models educatius, **el que és més problemàtic és el**

M. Assumpció Vilà i Planas

dèficit de places en els centres públics perquè és en aquests on es garanteix una educació laica i a un cost més assequible per totes les famílies de la ciutat.

► L'oferta de places de proximitat²⁹

Tradicionalment hi ha famílies que es queixen sobre la manca d'opcions d'escola pública de proximitat.

Tal com hem vist en el procés d'inscripció, la proximitat és un dels criteris emprats per prioritzar sol·licituds a l'hora de seleccionar les seves prioritats. Concretament, cada alumne té un llistat de centres de proximitat que es construeix a partir de l'illa de cases en la que està situat el seu domicili habitual (o el lloc de treball del tutor legal, si així se sol·licita) i que inclou:

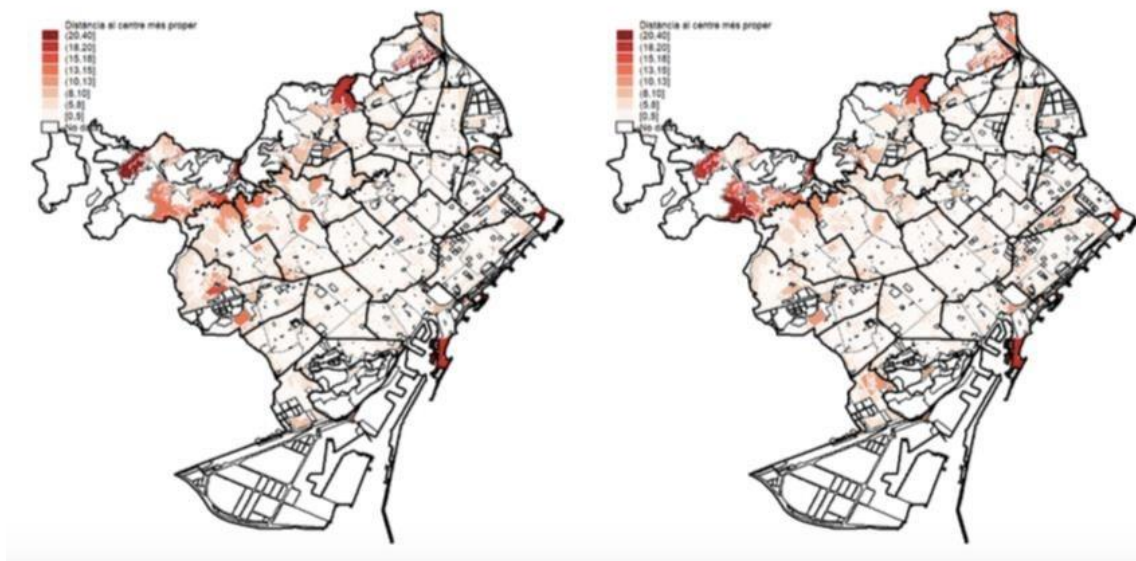
- Els 3 centres públics i els 3 centres concertats més propers al domicili
- Tots els centres públics i concertats de la zona d'escolarització on es troba el domicili.
- Tots els centres situats a menys de 500 metres del domicili, encara que no pertanyin a la seva zona d'escolarització
- Si és necessari, altres centres de proximitat fins a arribar a 6 centres públics i 6 centres concertats

Alhora, les llistes de proximitat determinen l'àrea d'influència de cada centre, la qual està formada per totes les illes de cases que tenen el centre en qüestió dins de la llista de centres de proximitat.

A partir del **concepte d'equivalència territorial** desenvolupat per Bonal & Zancajo (2019), segons el qual l'equivalència en l'accés implica garantir que les oportunitats educatives no depenen de la zona on resideix l'alumne, s'ha analitzat si l'oferta de proximitat és equivalent a totes les zones de la ciutat prenent com a unitat d'anàlisi l'illa de cases.

²⁹ Tot i que la normativa fa referència a la distància en metres, s'ha optat per fer l'anàlisi utilitzant el temps de desplaçament com a mesura de distància perquè l'orografia de la ciutat fa que en algunes zones donada la inclinació dels carrers el temps de desplaçament per fer un mateix nombre de metres sigui superior, especialment si tenim en compte que aquests desplaçaments es fan amb menors. El càlcul de temps per fer el desplaçament s'ha fet utilitzant una tecnologia similar a la de Google Maps, però en el cas de P3 el temps estimat s'ha reponderat en un 20% addicional per tenir en compte la velocitat dels infants.

Figura 17. Distància en minuts a peu al centre d'infantil i primària (esquerra) i al centre de secundària (dreta) més propers a l'illa de cases



Font: Ivàlua

El resultat de l'anàlisi mostra que l'oferta de proximitat és major al centre on la ciutat que en els barris més perifèrics. Per tant, tal i com apunten Bonal i Zancajo (2019) **hi zones de la ciutat on la possibilitat d'elecció per a un temps de desplaçament donat és significativament més baixa que en altres.** Mentre al centre de Barcelona la majoria de famílies tenen algun centre educatiu a menys de 5 minuts caminant de casa i en tenen més de 6, a menys de 10 minuts, als barris de la perifèria de la ciutat hi ha famílies que tenen el centre més proper a més de 20 minuts a peu.

Tot i això les dades mostren que, **només un 0,8% de la població de dos anys ha de caminar més de 15 minuts per arribar el centre educatiu més proper i pràcticament un 68% el té almenys un centre a menys de 5 minuts de casa.**

Si es tenen en compte només els centres de titularitat pública, l'oferta de proximitat baixa a pràcticament tota la ciutat i es detecten més d'illes de cases que no tenen cap centre públic a menys de 10 minuts de casa. Alhora, les diferències entre el centre de la ciutat i la perifèria queden substituïdes per un nou patró sota el qual són **els barris més benestants els que tenen una oferta pública de proximitat relativament més limitada.**

M. Assumpció Vilà i Planas

Per tant, tenint en compte la manera com es conformen els llistats de centres de proximitat, **el lloc on viu una família és un determinant important de l'oferta de proximitat a la qual una família té màxima prioritat**. Concretament, aquelles famílies que viuen en zones on l'oferta de proximitat és més abundant surten beneficiades, ja que o bé tenen més centres inclosos en el seu llistat de centres de proximitat o bé els centres de proximitat es troben més a prop del seu domicili.

► **La distribució equilibrada de l'alumnat vulnerable**³⁰

► **Alumnat NESE**

D'acord amb Pla de xoc contra la segregació i la igualtat d'oportunitats, el qual recull de manera explícita la voluntat del Consorci d'Educació de Barcelona de potenciar aspectes sistèmics del procés d'admissió de l'alumnat que promoguin l'equitat educativa i la igualtat d'oportunitats, s'han analitzat les mesures que s'estan implementant per garantir la distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives (NESE), tenint en compte que **l'objectiu del Pla de Xoc no és reduir la segregació entre zones, sinó que l'alumnat amb NESE es distribueixi de manera equilibrada entre els centres educatius pròxims al domicili**. Per assolir els objectius el Consorci té establertes mesures durant tot el procés d'admissió de l'alumnat.

Analitzant 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 202-2021, 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 havia augmentat la reserva inicial de places, en molts casos doblant-la i en alguns més que triplicant-la. Com a conseqüència, **en totes les zones la mitjana de places reservades per grup és superior al nombre d'alumnes NESE per grup, i per tant les reserves permeten absorbir totes les sol·licituds d'escolarització a P3 d'alumnat amb NESE**.

³⁰ Articles 55 i ss del DECRET 11/2021.

La reserva de places és només un instrument per aconseguir una distribució equilibrada de l'alumnat, però la distribució efectiva de l'alumnat NESE es fa a l'hora d'assignar places. Com s'ha dit, un cop comença el procés d'assignació de places definitiu, les sol·licituds fetes per alumnes amb NESE -independentment de si formen part del Pla de Xoc o no, són les primeres a ser considerades i reben un tracte especial,³¹ vetllant per una distribució adequada i equilibrada d'aquest alumnat. A més, si es fa palès que en una zona d'escolarització concreta hi ha una falta o excés de places reservades per a NESE, abans de començar amb l'assignació el Consorci té la potestat de fer modificacions per mantenir la distribució equilibrada.

Analitzant la distribució territorial de places de P3 reservades i assignades amb NESE per zones de la ciutat el curs 2020-2021 i la proporció de llars amb rendes per sota el 40% de la renda mitjana de l'any 2017, s'observa que **la segregació residencial de la ciutat es reproduceix en el sistema educatiu**. Concretament, a les zones amb taxes de pobresa més baixes no només la reserva inicial de places és menor sinó que a més en algunes d'elles més de dos terços de les places reservades no s'acaben assignant a alumnat amb NESE. Mentre que **hi ha zones on la reserva de places i l'assignació d'alumnes amb NESE són majors i coincideixen amb les zones on la taxa de pobresa és més elevada**.

Això és coherent amb el que caldria esperar, ja que no només en aquests barris hi ha més alumnat econòmicament vulnerable sinó que, tal com apunten Blasco i Todeschini (2018), els serveis socials tenen més capacitat de detecció de famílies en situació d'alta vulnerabilitat en les zones de la ciutat més vulnerables. Finalment, no només la reserva de places és més elevada sinó que, en aquestes zones la majoria de les places reservades acaben sent utilitzades per a assignar-hi alumnat amb NESE.

► Matrícula viva.³²

En termes d'equitat i prevenció de la segregació escolar, és necessari analitzar la gestió de la matrícula l'alumnat que sol·licita plaça fora del procés d'admissió ordinari, els quals s'assignen als centres on hi ha places vacants. El Pla de xoc preveu augmentar ràtios d'alumnes grup-classe, amb independència del nombre de vacants

³¹ Valorant-se una a una, assignen a places reservades a partir de la proposta que fan els equips d'assessorament i orientació psicopedagògica (per l'alumnat amb NESE A) i el Consorci (per l'alumnat amb NESE B i C)

³² Article. 47 en relació a l'art. 52 dels DECRET 11/2021

M. Assumpció Vilà i Planas

disponibles i l'establiment de quotes màximes de matrícula viva, amb la finalitat d'equilibrar entre els centres de la zona (amb independència del grau de demanda) la incorporació del nou alumnat.

Tot i que aquestes mesures semblen anar en la direcció correcta si es vol evitar la segregació escolar, desafortunadament en el moment d'elaboració d'aquest estudi, no comptem amb dades sobre les admissions que es donen durant el curs i per tant no podem analitzar com s'està distribuint a la pràctica la matrícula viva. No obstant això, es té coneixement que el Consorci d'Educació de Barcelona ha encarregat una avaluació específica de la implementació del Pla de Xoc per valorar els canvis en la distribució de l'alumnat que s'estan derivant del desplegament de les mesures incloses en el pla i per tant en aquest informe no hi entrem amb més profunditat.

6.1.3. Elecció de centre i llibertat d'ensenyament

Tal com s'ha exposat el Dret a l'elecció de centre, no és absolut sinó que és atorgat en el marc de l'oferta educativa, és a dir, subjecte a la disponibilitat de places escolars i a les restriccions i limitacions establertes en la planificació educativa en pro de la lluita contra la segregació (art 2, 4, i 46 LEC). Això es deu a la voluntat de l'administració educativa de balancejar el dret d'elecció de les famílies amb la promoció d'un sistema educatiu equitatiu.

Així no obstant s'ha considerat interessant 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 que tenen les preferències expressades per les famílies en les assignacions que es fan mitjançant el mecanisme d'assignació de Boston,³³ i en un segon apartat a les assignacions que fan les comissions de garanties d'admissió, tant pel que fa a l'alumnat amb NESE com pel que fa a les assignacions d'ofici.

► Sistema Boston i les preferències de les famílies en les sol·licituds ordinàries i ampliades³⁴

³³ Aquest mecanisme s'utilitza arreu del món i rep el nom de mecanisme de Boston, perquè va ser el mecanisme utilitzat a la ciutat de Boston fins a l'any 2005.

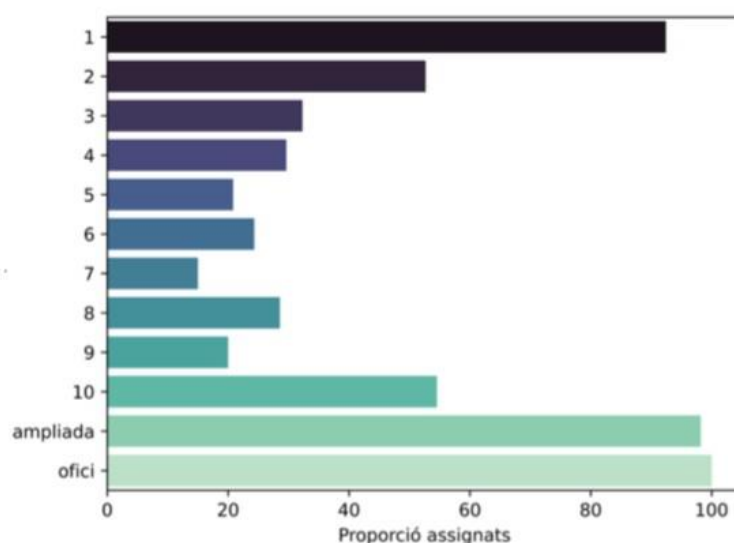
³⁴ Des de 2017, les famílies que no han obtingut plaça sol·licitud inicial poden ampliar el llistat amb centres que els queden places vacants després de la primera ronda d'assignació.

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 tingui cada sol·licitud (adscripció, existència de germans, proximitat, etc.). Per tant, l'assignació de places a partir de les sol·licituds ordinàries i ampliades es fa respectant, estrictament però sempre en el marc de l'oferta disponible, les preferències expressades per les famílies.

Això fa que una de les principals característiques del mecanisme de Boston sigui 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** (és a dir, menys preferència menys opció). 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.

Per exemple, seguint el patró dels anys anteriors, a la convocatòria del curs 2020-2021 per P3, de les 11.144 sol·licituds ordinàries, a 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 durant la segona ronda, amb aquesta proporció caient encara més per la resta de centres escollits amb un ordre de preferència menor.

Figura 25. Proporció de sol·licituds de P3 que són assignades en una ronda determinada sobre el total de sol·licituds que hi arriben. Curs 2020-2021.



Font: Ivàlua

M. Assumpció Vilà i Planas

Aquestes dades estan en línia amb el que s'ha observat a altres ciutats que utilitzen o han utilitzat en el passat el mecanisme de Boston com a sistema per assignar places escolars, on generalment s'observa que més del 80% de les famílies que participen en el procés d'admissió se'ls assigna plaça en el centre sol·licitat en primera opció.

No obstant això, **tot i que estadísticament el grau d'assoliment de preferències pot ser alt, un dels punts dèbils del mecanisme Boston és que implica un grau d'estratègia important i complicat per part de les famílies, en el qual sovint revelar les preferències reals en relació amb els centres educatius no és la millor opció.**

S'han analitzat les dades dels processos dels darrers tres cursos, observant que la gran majoria de les sol·licituds de plaça per P3 i 1r d'ESO tenen una puntuació de prioritat en els criteris generals de 30 punts o més, el qual és consistent amb la idea que **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 de mitjana, als centres concertats hi ha més sobreoferta i per tant 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 s'en deriven, les famílies tendeixen a anar "sobre segur" i escollir en primera opció o bé un centre en el qual l'alumne té una puntuació de prioritat alta (gràcies a l'adscripció, existència de germans, proximitat, etc.) o bé un centre en què la puntuació de prioritat no sigui tan alta però que la família cregui que no estarà sobredemandat en primera opció i per tant que aquesta puntuació de prioritat no serà important per decidir sobre l'assignació. (Abdulkadiroglu i Sönmez, 2003; Calsamiglia, 2011).

L'estratègia, però, no acaba amb l'elecció de quin centre posar en primer lloc. Tenint en compte el funcionament del mecanisme, les famílies haurien d'escollir en segon lloc un centre que preveuen que no esgotarà places amb les sol·licituds en primera opció i per tant que tindrà vacants per assignar places en segona volta. En aquest sentit, **sorpren que una part important de les famílies només llista un únic centre a la**

seva sol·licitud. Per exemple, a la convocatòria de 2020-2021, **el 44,6% de les sol·licituds de P3 i el 41,1% de les de 1r d'ESO només contenen un centre.** Això pot indicar que les famílies consideren, inclús quan no tenen molts punts de prioritat, que estan optant per opcions segures on creuen entraran.

Taula 6. Percentatge de les sol·licitud de P3 que demanen només un centre segons la titularitat del centre demanat en primera opció i la puntuació de prioritat pels criteris generals. Curs 2020-2021.

Puntuació de la sol·licitud	Públic	Concertat	Qualsevol
Sol·licituds amb menys de 30 punts	19,4%	30,1%	27,5%
Sol·licituds amb 30 punts	9,3%	23,5%	14,9%
Sol·licituds amb més de 30 punts	78,3%	80,7%	79,5%
Totes les sol·licituds	38,8%	51,0%	44,6%

Taula 7. Percentatge de les sol·licitud de 1r d'ESO que demanen només un centre segons la situació d'adscripció, la titularitat del centre demanat en primera opció i la puntuació de prioritat pels criteris generals. Curs 2020-2021.

Puntuació de la sol·licitud	Públic	Concertat	Qualsevol
Amb adscripció al centre sol·licitat en primera opció			
Sol·licituds amb menys de 30 punts	33,2%	81,5%	45,5%
Sol·licituds amb 30 punts	27,7%	81,6%	31,6%
Sol·licituds amb més de 30 punts	48,3%	87,0%	51,8%
Totes les sol·licituds	34,4%	83,3%	38,8%
Sense adscripció al centre sol·licitat en primera opció			
Sol·licituds amb menys de 30 punts	25,4%	38,8%	34,3%
Sol·licituds amb 30 punts	32,9%	49,1%	42,8%
Sol·licituds amb més de 30 punts	53,1%	59,7%	57,5%
Totes les sol·licituds	36,7%	50,0%	45,2%

Font: Ivàlua

Tant en el cas P3 com en el de 1r d'ESO, aquest percentatge és significativament més alt per les sol·licituds que demanen només un centre concertat. Aquest patró pot estar relacionat amb, l'existència de centres privats i al fet que a la ciutat hi ha una sobreoferta de places concertades el que fa que, de mitjana, les possibilitats d'una família de ser acceptada en el centre sol·licitat en primera opció siguin més elevades quan aquest centre és concertat. I per tant que les famílies que demanen en primera opció un centre concertat estiguin més segures que podran entrar-hi. I en determinats casos, si no aconsegueixen la primera opció, poden optar per una escola privada. Cal afegir que les famílies amb més recursos tenen menys barreres per sol·licitar plaça en centres concertats que, com s'ha comentat anteriorment, tenen de mitjana costos d'escolarització més elevats.

M. Assumpció Vilà i Planas

Si analitzem les implicacions d'un sistema en què l'estratègia és determinant,³⁵ veiem que:

- ▶ **És complex i crea desigualtat entre famílies**, perquè han de dedicar esforços a establir estratègies. A la pràctica, les famílies amb major coneixement sobre el sistema educatiu, el procés i amb major accés a la informació 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 funcionament del procés d'admissió elaboraran estratègies inadequades i acabaran en centres menys desitjats.³⁶
- ▶ **L'administració i la inspecció educativa perden l'oportunitat d'extreure informació sobre les preferències reals de les famílies a partir de les sol·licituds**, fet que repercuteix en planificació educativa.
- ▶ **Dificulta avaluar de forma directa la mesura en què el procés d'admissió de l'alumnat està sent capaç de satisfer les preferències de les famílies**. Una lectura dels resultats que no tingui en compte aquesta capacitat de les famílies d'actuar estratègicament estarà sobreestimant l'efectivitat del mecanisme de Boston per satisfer les seves preferències.
- ▶ Pot no ser eficient³⁷ per les famílies que, 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, de manera el resultat de l'assignació **per aquestes famílies pot acabar sent pitjor del que hauria pogut ser si haguéssin explicitat les preferències**.

Aquestes limitacions, i en concret el fet que sota aquest mecanisme les famílies menys benestants es poden trobar en desavantatge, ha motivat a què algunes ciutats i experts es replantegin el sistema, encara que altres models també presentin

³⁵ Un mecanisme es considera a prova d'estratègies o no-manipulable quan la millor estratègia de la família, amb independència del que faci la resta de participants al procés d'admissió, és entregar a l'administració educativa la llista amb les seves preferències reals sobre els centres educatius.

³⁶ Per exemple, segons els estudis, en el cas concret de Barcelona, Calsamiglia i Guell (2018) estimen que vora una cinquena part de les famílies segueixen estratègies inadequades. A més, d'acord a la literatura, en general les famílies amb un perfil socioeconòmic més baix s'organitzen menys i elaboren estratègies menys sofisticades (Pathak & Sönmez, 2008). Si aquest també fos el cas a Barcelona, aleshores el mecanisme de Boston podria estar perjudicant a les famílies més vulnerables davant de famílies amb més recursos.

³⁷ En termes de Pareto.

limitacions.³⁸ Aquesta Sindicatura és conscient que en procés d'admissió de Barcelona l'objectiu de satisfer les preferències de les famílies està subordinat a altres objectius socials com ara la promoció de l'equitat educativa, tot i això s'ha considerat adient referir-s'hi a efectes d'anàlisi i comprensió de la dinàmica del procés d'admissió vigent.

L'assignació d'una plaça allunyada del domicili de la família és una de les raons recurrents en les queixes sobre el procés d'admissió de l'alumnat.

D'altra banda analitzat l'encaix entre les dimensions que fan que una família prefereixi un centre determinat i els criteris que li donen prioritat en aquell centre.

► La proximitat

De l'anàlisi de les queixes rebudes a la sindicatura i les entrevistes realitzades es posa de manifest, que entre les raons que porten a les famílies a preferir escolaritzar als seus fills i filles en centres pròxims al domicili hi ha qüestions logístiques però també d'integració al barri.

El mecanisme de Boston, a l'hora de prioritzar sol·licituds i assignar places la proximitat està entre els principals criteris (fins a 30 punts) per les famílies que es troben a la **zona d'influència del centre**³⁹.

Previ al canvi de 2007, un alumne tenia màxima prioritat en els centres del districte administratiu on vivia. Això tenia dues conseqüències:

1. **Les famílies que vivien en les fronteres dels districtes tenien màxima prioritat en centres que tenien relativament lluny, mentre en centres més propers, però situats en el districte confrontant, no tenien punts per proximitat.** Fet que amb la nova reorganització s'ha reduït significativament. Tot i això, però, algunes famílies encara els sembla insatisfactori.

³⁸ L'any 2003 es va iniciar a la pròpia ciutat de Boston un procés de deliberació sobre el mecanisme d'assignació de llocs escolars. Aquest va acabar l'any 2005 amb la substitució de cara al curs 2005-2006 del mecanisme de Boston pel mecanisme d'acceptació diferida, un sistema a prova d'estratègies³⁸. Des d'aleshores, el mecanisme de Boston també ha estat substituït com a mecanisme d'assignació de places escolars en diversos països i ciutats, entre els quals Anglaterra o Nova York, al·legant que no és un mecanisme equitatiu. Així no obstant, tot i

³⁹ Modificació l'any 2007. Configurades a partir del llistat de centres de proximitat de la família, el qual s'estableix a partir de l'adreça del domicili familiar incloent com a mínim sis centres públics i sis centres concertats, de la zona i a menys de 500mts del domicili.

El recent Decret 11/2021 defineix les zones educatives art. 4 i 5 sent l'unitat de referencia per la gestió de l'admissió de l'alumnat, l'aplicació de mesures d'equitat, inclusió i cohesió, així com el critri de proximitat.

M. Assumpció Vilà i Planas

2. **El nombre de centres en els quals un alumne tenia màxima prioritat variava de manera significativa depenent del districte on vivia.** Problema que segueix sent vigent, ja que tot i que el model actual d'àrees d'influència ha igualat per baix el nombre de centres als quals cada illa de cases té, la desigualtat per dalt amb algunes illes de cases tenint dins la seva àrea de proximitat fins a quaranta centres, existeixen altres factors, els quals han estat descrits en els apartats 6.2.1 i 6.3.2 del present informe.

Per tant, **malgrat els diferents mecanismes que afavoreixen l'assignació d'un centre pròxim al domicili de l'alumne, cada any hi ha famílies que tot i haver demanat un centre de proximitat acaben en un centre fora de la seva zona d'escolarització.**

A la pràctica la distància entre el domicili i el centre educatiu impacta de manera directa sobre l'equitat del sistema educatiu. L'assignació d'un alumne a un centre educatiu allunyat del domicili, quan la seva preferència és escolaritzar-se en un centre de proximitat, pot comportar a la seva família dificultats de mobilitat física, costos econòmics d'escolarització addicionals i una barrera a integrar-se de manera efectiva al barri de residència (Bonal i Zancajo, 2020).

► Les preferències de les famílies en el cas de transició cap 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 faci tenint en compte els centres de secundària als quals està adscrita l'escola i l'existència d'aquesta **línia educativa compartida**.

En el nou model, que inicialment estava previst que comencés a desplegar-se durant el curs 2018-2019, 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. D'acord amb el Consorci, les adscripcions proposades en **el marc del nou model** responen als criteris de proximitat entre l'escola de primària i l'institut de secundària, l'historial de demanda d'institut de l'alumnat de 6è de l'escola i la capacitat dels centres educatius. Mentrestant, però, la qüestió de **l'adscripció entre escoles i**

instituts segueix sent un dels temes que generen queixes per part de les famílies.⁴⁰

Per acabar amb la qüestió de les **adscripcions i la continuïtat de la línia pedagògica**, cal mencionar que en aquest àmbit també hi ha una diferència important entre els centres públics i els concertats. Això significa que mentre la majoria d'alumnes de l'escola pública a l'hora d'accedir a l'ESO han de tornar a participar al 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 com s'ha explicat anteriorment no està a l'abast de totes les famílies.

En aquest sentit, **el sistema seria més equitatiu si o bé les adscripcions entre escoles i instituts públics permetessin 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, i hagin de participar en el procés d'admissió de l'alumnat en les mateixes condicions que l'alumnat provinent de centres públics.

► Les preferències de les famílies en el cas de l'alumnat NESE

En el cas de l'assignació de les places reservades per a alumnat amb NESE, tot i que en els documents públics es diu que les preferències de les famílies són tingudes en compte per part de les comissions de garanties d'admissió, en cap lloc està explícitament descrit en quina mesura o de quina manera ho fan.

El dret d'elecció de les famílies queda subordinat a l'objectiu del Consorci d'aconseguir una distribució equilibrada. Per tant, a diferència del que passa amb l'assignació de places ordinàries mitjançant el mecanisme de Boston, **en l'assignació de places**

⁴⁰ El Decret 11/2021 de 16 de febrer, arts 31 i 32 estableixen els criteris d'adscripció entre centres, preveient a l'art. 31.2 la adscripció a un o més centres, sempre que estiguin sufragats amb fons públics, dins el mateix municipi o zona educativa. Aquesta adscripció es farà prenent en consideració, entre altres aspectes la proximitat (31.c); els objectus dels projectes educatius respectius, sempre que no impliqui segregació.

M. Assumpció Vilà i Planas

reservades les preferències expressades per les famílies no són el principal element de valoració i no queda clar com són tingudes en compte⁴¹.

Com s'ha exposat breument, dins l'assignació de places reservades, **un cas especial és l'assignació de plaça a l'alumnat inclòs en el Pla de Xoc**. Previ al període reservat perquè les famílies presentin les seves sol·licituds de centres, el Consorci preassigna plaça a l'alumnat elegible per formar part del Pla de Xoc. Un cop feta aquesta preassignació, el Consorci es posa en contacte amb les famílies per comunicar-los el centre que els ha estat preassignat i suggerir-los que posin aquest centre com a primera opció a la seva sol·licitud.

Com la preassignació de places és prèvia a la presentació de sol·licituds, a l'hora de fer-la les preferències de les famílies, per exemple amb relació a la religiositat del centre, no són tingudes en compte. Tot i això, durant el període de sol·licitud de places les famílies, tenen el dret d'elecció en el sentit de decidir si volen formar part del Pla de Xoc (acceptant l'escola que se'ls assigna) o quedar-ne fora (escollir un altre centre com la resta d'alumnat).

Tenint en compte, especialment en termes econòmics, què implica per les famílies estar inclòs en el Pla de Xoc, és difícil saber si les famílies que opten pel centre preassignat ho fan perquè els encaixa amb les seves preferències o si ho fan perquè els incentius són prou elevats per renunciar al seu dret a l'elecció. En tot cas, cal recordar que l'objectiu del Pla de Xoc és precisament reduir la segregació escolar i per tant **és comprensible que en el cas de les famílies que opten per participar-hi i gaudir dels beneficis que ofereix el pla, el dret d'elecció de la família quedi subordinat a l'objectiu d'aconseguir una distribució equilibrada de l'alumnat vulnerable.**

En qualsevol cas, tot i que això pot contribuir a l'objectiu social de reduir la segregació escolar, hi ha experiències comparades ⁴² mostren que en esquemes en que l'administració educativa decideix de manera centralitzada sobre l'assignació de places escolars als alumnes d'entorns desavantatjats amb l'objectiu d'aconseguir una distribució balancejada és important que es tinguin en compte les preferències de les

⁴¹ El Decret 11/2021 de 16 de febrer, art.55 Reserva de places per a l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques.

⁴² Victor Lavy a partir de l'anàlisi del cas del Tel-Aviv school choice program.

famílies, ja que això té efectes positius en els resultats educatius dels infants, redueix la taxa d'abandonament escolar i millora els resultats acadèmics dels alumnes alhora que millora la relació entre el centre educatiu i l'alumne/a (Lavy (2010).

- Com es tenen en compte les preferències de les famílies en les assignacions d'ofici?

Una part important de les queixes que rep la Sindicatura de Greuges de Barcelona respecte al procés d'admissió de l'alumnat provenen de famílies que consideren que se'ls ha assignat d'ofici un centre que no encaixa amb el model educatiu que els agradaria pel seu fill o filla. Aquest és un problema recurrent.

Recordem en una darrera fase del procés, el Consorci assigna plaça d'ofici a les famílies que no han obtingut plaça en cap de les etapes anteriors, ja sigui perquè no estan escolaritzats a Catalunya i a aquells que, estant escolaritzats, han demanat explícitament en el formulari de sol·licitud que se'ls assigni una plaça d'ofici en cas de no obtenir plaça en cap dels centres sol·licitats.

De nou, tot i que a la normativa queda reflectit que les preferències de les famílies són tingudes en compte per fer les assignacions d'ofici, enlloc està explicat com es valoren i s'incorporen aquestes preferències en el procés de decisió sobre l'assignació de places d'ofici. En el cas de les assignacions d'ofici, però, **les famílies que no estan conformes amb la plaça que els ha estat assignada tenen un període per presentar reclamacions**. De fet, aquestes reclamacions són resoltes cas a cas per part de les comissions de reclamació utilitzant un seguit de normes no escrites. Aquesta qüestió s'analitza en més detall en un apartat posterior on es valora la transparència i la discrecionalitat.

Tal com s'ha apuntat en l'apartat relatiu al Dret a la lliure elecció, contràriament al que creuen algunes famílies participants, la normativa sobre el procés d'admissió no estableix el dret de les famílies a escollir un centre o un projecte educatiu concret sinó el dret a poder expressar les seves preferències i que aquestes siguin tingudes en compte durant l'assignació de places. Per tant, **la mera disconformitat amb la plaça escolar assignada no constitueix per si mateix un greuge ni una vulneració als drets de les famílies sol·licitants**.

M. Assumpció Vilà i Planas

► **Dret a la formació religiosa i moral**

No obstant això, té especial particularitat el dret a una formació religiosa i moral d'acord amb les mateixes conviccions expressament reconegut per la normativa, per estar íntimament connectat amb la llibertat de pensament, consciència i religió dels infants i els adolescents (article 33 de la Llei 14/2010 i articles 40.8 i 42.7 de l'Estatut de Catalunya) i el respecte a les conviccions ideològiques i morals de les famílies (article 7 del Decret 102/2010). Per tant, es distingeix de la mera expectativa d'accedir a un determinat projecte educatiu afí als interessos familiars.

L'assignació de plaça a un centre religiós quan la preferència de la família és un centre laic és una de les qüestions que hi ha darrere diverses de les queixes que presenten les famílies, ja sigui al Consorci d'Educació durant el període establert per presentar reclamacions o més endavant a la Sindicatura de Greuges de Barcelona:

Tot i això, hi ha un dret que sí que opera a favor de les famílies limitant la potestat del Consorci d'assignar els seus fills i filles a centres educatius que s'allunyen significativament de les seves preferències. És a dir, el dret de les mares i els pares al fet que els seus fills i filles rebin una formació moral i religiosa d'acord amb les seves conviccions. De fet, en el numeral 2 de l'article 21 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya s'assenyala explícitament que:

Per tant, una interpretació sistèmica de la normativa permet concloure que l'oposició per motius religiosos o morals d'una família a què se li assigni plaça escolar en una escola concertada religiosa és un motiu jurídicament vàlid per modificar l'assignació realitzada.

6.1.4. La transparència i la discrecionalitat

Finalment, sota els criteris de transparència i discrecionalitat s'analitzarà si la informació pública, i per tant disponible, sobre el procés i la manera com es prenen les decisions garanteix que totes les famílies que participen en el procés ho puguin fer en igualtat de condicions i rebin un tracte igualitari.

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern defineix a l'art. 2 la transparència com:

“[...] l’acció proactiva de l’Administració de donar a conèixer la informació relativa als seus àmbits d’actuació i les seves obligacions, amb caràcter permanent i actualitzat, de la manera que resulti més comprensible per a les persones i per mitjà dels instruments de difusió que els permetin un accés ampli i fàcil a les dades i els facilitin la participació en els assumptes públics”.

Taula 8. Obligacions de transparència establertes a la Llei 19/2014 rellevants pel procés d’admissió

Obligació	Descripció	Fonts
Proactivitat en la publicació d’informació d’interès públic	Materialitzar la transparència activa aportant dades veraces i objectives sobre els procediments relacionats amb l’exercici de les seves competències, les normes i les respostes a consultes sobre les mateixes, les decisions i actuacions rellevants, la informació estadística i qualsevol informació d’interès públic que sigui demanda amb freqüència.	Preàmbul, i articles 6.1.a, 8.1 i 10.1
Accessibilitat de la informació	Donar accés gratuït a informació clara, estructurada i en formats reutilitzables, i organitzar-la de manera que sigui fàcilment accessible i comprensible per les persones i que permeti fer consultes de manera àgil i ràpida.	Articles 5.1, 5.3, 6.1.c, 6.1.d i 6.1.e
Integració de la informació	Garantir la transparència de la informació pública a partir d’un sistema integral.	Article 5.2
Facilitació de la participació de la ciutadania en assumptes públics	Fomentar el coneixement i l’enteniment de la informació pública per part de la ciutadania per facilitar la seva participació i col·laboració en els assumptes públics i exercir control sobre els mateixos.	Articles 5.3 i 6.1.a

Font: Ivàlua

Que els processos d’assignació de recursos públics siguin **transparents** és una condició desitjable per diversos motius, en primer lloc perquè jurídicament és un instrument de participació i avaluació de la ciutadania de l’activitat pública (Art. 71 EAC). Alhora la transparència ha estat associada a la participació democràtica en la presa de decisions, al retiment de comptes, a la prevenció de la corrupció, al foment de debats informats, a la participació efectiva de la ciutadania i a la millora de l’equitat, l’efectivitat, l’eficiència, la sostenibilitat i la credibilitat de les decisions públiques (Drew i Nyerges, 2004; Florini, 1999; Stiglitz, 1999a; Lodge, 1994; Kern, 1999; Fons Monetari Internacional, 1999).

► **Transparència**

En el cas del procés d’admissió de l’alumnat hi ha tres raons especialment importants per les quals s’hauria de promoure la **transparència** del procés.

M. Assumpció Vilà i Planas

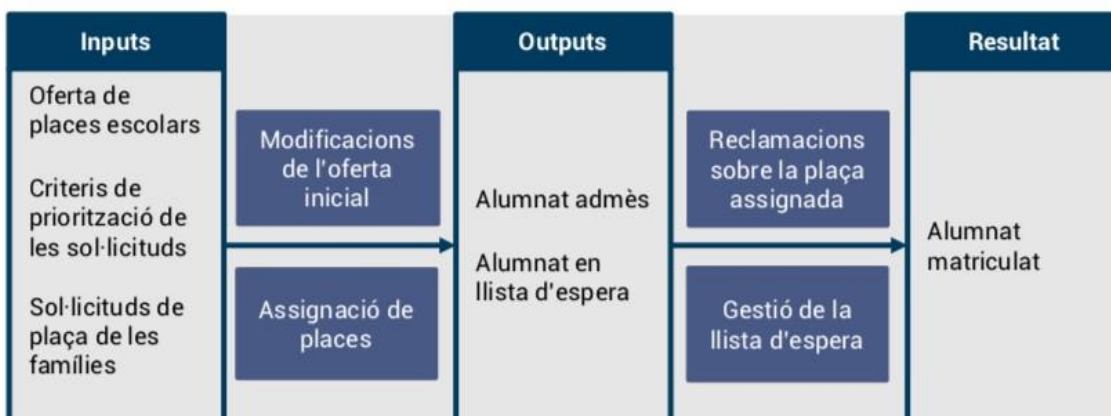
- ▶ **Facilita la participació efectiva i en condicions d'igualtat de totes les famílies**, la qual requereix conèixer i entendre el funcionament del procés, la manera com es prenen les decisions que en ell s'adopten i el marc normatiu en què aquestes decisions estan fonamentades.
- ▶ **Permet a les famílies que hi han participat valorar la qualitat de les decisions preses** i si aquestes s'han pres d'acord amb un exercici responsable del poder públic, promovent que aquestes estiguin ben fonamentades i siguin processalment justes i afavorint la protecció dels drets individuals de les persones participants (Drew i Nyerges, 2004; Shapiro, 1998).
- ▶ **Contribueix al fet que els mecanismes d'assignació de recursos públics comptin amb major confiança de la ciutadania i en reforcen la credibilitat.**

Per analitzar la transparència⁴³ del procés d'admissió escolar de Barcelona és útil la distinció que fa Heald (2006) entre la transparència dels esdeveniments i la transparència dels procediments.

- ▶ **Transparència dels esdeveniments** fa referència a la mesura en què els inputs (l'oferta de places escolars, les sol·licituds de plaça de les famílies i els criteris de priorització de les sol·licituds), els outputs (el llistat d'admesos i la llista d'espera; i com a resultat final la matrícula de l'alumnat) i els resultats del procés són coneguts per les persones que hi participen.
- ▶ **Transparència dels procediments** fa referència a la mesura en què els mateixos participants coneixen els mecanismes que converteixen els inputs en outputs i aquests darrers en resultats. (En el cas que ens ocupa: les modificacions de l'oferta inicial i els mecanismes d'assignació de places; com es gestionen les reclamacions de la plaça assignada i la gestió de la llista d'espera).

⁴³ El Decret 11/2021 de 16 de febrer, s'adequa a allò que disposa la LLei de transparència i ho mitjançant el Capítol 3 denominat Transparència i sistema d'informació pública en el procediment d'admissió (art. 6 a 9)

Figura 30. Esdeveniments i procediments en el procés d'admissió de l'alumnat



Font: Ivàlua

Segons el mateix autor, generalment, és més fàcil ser transparent respecte els esdeveniments d'un procés d'assignació de recursos públics que respecte als procediments que els determinen.

En canvi, la **discrecionalitat** es pot entendre com una condició desitjable o indesitjable en funció de les raons que la motivin (Balaguer, 2014). Certament, la discrecionalitat permet l'adaptació a les necessitats de l'alumnat que participa en el procés en situacions que no han estat previstes en la normativa que el regula, però implica sempre causes objectives i motivades, per tal d'encaixar en els principis de la bona administració. Altrament, anirà en contra de l'article 48.3 de la Llei 12/2009 que estableix el deure de l'administració educativa de garantir la igualtat en l'aplicació de les normes d'admissió al centres educatius sufragats amb fons públics. En aquest cas, l'anomenarem arbitrarietat i serà un comportament a evitar.

Per analitzar la transparència dels procediments s'han utilitzat els quatre criteris: **claredat, integració, accessibilitat i racionalitat** (Drew i Nyerges 2004), i s'ha afegit una cinquena dimensió d'anàlisi per valorar el grau de **discrecionalitat** de les decisions que componen aquests procediments, és a dir, la mesura en què el resultat del procés està condicionat per comportaments o decisions discrecionals per part dels seus responsables.

M. Assumpció Vilà i Planas

Taula 10. Criteris utilitzats per valorar la transparència i la discrecionalitat dels procediments

Criteri	Descripció del criteri
Claredat	Els mecanismes de decisió estan ben descrits i els sol·licitants poden entendre'ls ràpidament i fàcilment sense necessitat de tenir coneixements tècnics.
Integració	Els mecanismes de decisió es troben integrats en un sol document i el context en el que s'adopten les decisions està ben definit.
Accessibilitat	Les decisions adoptades són fàcilment accessibles per part dels sol·licitants.
Racionalitat	La lògica del procés de presa de decisions està ben descrita i documentada i la informació proporcionada als sol·licitants és suficient per entendre-la.
Discrecionalitat	Els criteris utilitzats per prendre les decisions són coneguts i estan ben fonamentats i les decisions resultants són fàcilment reproduïbles.

Font: Ivàlua

- La informació pública sobre el procés d'admissió permet a les famílies participar-hi de forma efectiva?

Les famílies manifesten la dificultat per conèixer exactament com funciona el procés d'admissió.

En aquest primer apartat s'analitza la mesura en què la informació pública sobre el funcionament del procés d'admissió de l'alumnat **és accessible, clara i suficient per garantir que les famílies puguin prendre decisions informades i participar-hi de manera efectiva.**

Cal destacar que per l'elaboració del present informe s'han hagut de consultar diverses fonts i documents. Això es deu, en part, per la dispersió de la regulació normativa, però també perquè **no hi ha cap document públic on es descrigui el procés de manera integral i detallada, fet que fa complicat entendre la lògica general del procés d'admissió.**

En aquest sentit, el desenvolupament del nou decret d'admissió és un avenç important en la direcció correcta d'integrar les diferents peces d'informació. Tanmateix, mentre això no passa, inclús si es vol invertir temps a buscar tota la informació disponible i reconstruir el procés, cal tenir en compte que la informació més detallada i precisa generalment es troba en la normativa que el regula, la qual està escrita en un argot que pot resultar difícil d'entendre pel ciutadà mitjà. A més, sovint s'utilitzen conceptes tècnics o es fa referència a agents clau que no necessàriament són coneguts per totes

les famílies participants, com ara les tipologies de necessitats específiques de suport educatiu, les zones d'influència i de proximitat, els equips d'assessorament i orientació psicopedagògica o les comissions de garanties d'admissió.

Per tant, la primera conclusió és que si una família vol entendre el procés d'admissió en la seva globalitat, necessitarà identificar i consultar diverses fonts d'informació i fer una inversió en temps important. I tot i això, hi ha peces d'informació que no podrà obtenir, ja que no són de domini públic.

Per ajudar a les famílies a saltar aquesta barrera, el Consorci desplega importants esforços per fer accessible i posar a disposició de les famílies un seguit de recursos informatius que utilitzen un llenguatge més planer i quotidià i ha desenvolupat estratègies per acompanyar a les famílies amb més dificultats per accedir a la informació rellevant del procés (Institut Infància i Adolescència, 2019).

També, posa a disposició de les famílies informació estructurada sobre els horaris de les jornades de portes obertes (buscador de portes obertes) i informació bàsica i ordenada sobre els centres de la ciutat (guia de centres). **Tot i això, d'acord amb el que assenyalen algunes famílies que han participat en el procés en els darrers anys, aquesta informació encara és poc clara, incompleta i insuficient, i per tant no garanteix que les famílies comptin amb tota la informació necessària per participar de forma efectiva en el procés.**

En part es deu al fet que aquests recursos se centren principalment a guiar a les famílies en les passes que hauran de seguir durant el procés de preinscripció. Així, mentre les etapes del procés de selecció, la seqüència d'activitats i les dates clau estan ben explicades i poden ser conegudes i enteses pels participants fàcilment, hi ha **una sèrie de processos de presa de decisions importants pel procés que no estan descrits en detall en cap document públic, com per exemple els criteris que utilitza el Consorci per modificar l'oferta inicial de places o els que utilitzen les comissions d'admissió de garanties per assignar places d'ofici o a l'alumnat amb NESE.** Això impedeix a les famílies comptar amb la informació necessària per poder participar de manera efectiva en tot el procés: en quins centres sol·licitar plaça i en quin ordre, quins centres incloure o excloure del llistat, sota quines circumstàncies val la pena presentar una reclamació sobre la plaça assignada, etc.

M. Assumpció Vilà i Planas

► Oferta, demanda i criteris de priorització

El Departament d'Educació, el Consorci i els centres informen de l'oferta inicial de places, on consta per a cada centre educatiu el nombre de places que el centre té previst oferir durant el procés d'admissió de nou alumnat, distingint entre places ordinàries i places reservades per l'alumnat amb NESE.

L'oferta inicial de places i els criteris que s'utilitzaran per prioritzar les sol·licituds que rebí el centre són dues peces d'informació clau per a les famílies, ja que el mecanisme d'assignació de places de Boston requereix que aquestes tinguin en compte les opcions que tenen d'entrar als diferents centres alhora de configurar el seu llistat de preferències. Tanmateix, les opcions d'entrar no només depenen de l'oferta i els criteris de priorització, sinó també de la demanda que acabi tenint el centre en qüestió. Per aquest motiu, **algunes de les famílies entrevistades apunten que no tenir informació sobre la demanda que ha tingut el centre en el passat dificulta poder prendre una decisió informada sobre en quins centres sol·licitar plaça.**

► Altres aspectes qualitatius.

Les famílies no només estan interessades en saber el volum de sol·licituds que ha rebut en el passat el centre, sinó també les característiques de les famílies que normalment sol·liciten plaça al centre (característiques de les famílies que normalment sol·liciten plaça al centre quant a presència de germans, famílies monoparental o nombroses, etc.) per tenir una idea de la puntuació de prioritat que es necessita per a ser admès en el centre, informació que segons expliquen es pot obtenir assistint a les jornades de portes obertes, però que no està disponible telemàticament.

Tot i que totes les famílies tenen dret a anar a les **jornades de portes obertes** que ofereixen els centres no totes tenen la mateixa capacitat de fer-ho a causa de la inversió en temps que suposa, afectant les condicions i la informació amb la qual diferents famílies afronten el procés. Inclús hi ha famílies que utilitzen canals informals per obtenir informació en temps real sobre les sol·licituds que està rebent un centre amb l'objectiu d'entregar un llistat de centres que els permeti tenir millors opcions de cara a l'assignació de plaça.

Per tant, **augmentar la riquesa de la informació que s'ofereix de forma telemàtica sobre les característiques del centre podria contribuir al fet que totes les famílies afrontessin el procés amb informació més homogènia, independentment de la**

seva capacitat d'assistir a les jornades de portes obertes, i a què fessin una elecció de centres més informada⁴⁴.

► En el cas de les places reservades per alumnat amb NESE

En el cas de les sol·licituds que arriben a la ronda d'assignació d'ofici i les sol·licituds d'alumnat amb NESE hi ha certa **manca d'informació amb relació a les variables que s'utilitzen per prioritzar unes sol·licituds sobre les altres en cas d'excés de demanda**. No està clar com interactuen aquests criteris de prioritat a la pràctica. El fet que els **criteris de priorització** que utilitzen les comissions d'escolarització no estiguin clarament definits limita la capacitat de les famílies de prendre decisions informades.

► Díficil accés a la informació sobre el cost de la plaça escolar

Tot i que a la web del Consorci hi ha un guia de centres on alguns dels centres informen sobre les quotes a pagar, el 32% dels centres d'infantil i primària i el 45% dels centres de secundària no ho informen. La proporció de centres que no publiquen informació sobre el cost és major entre els centres concertats que entre els de titularitat pública. Concretament, mentre només 10 dels 178 centres públics d'educació infantil i primària no publiquen el cost de la plaça a la guia de centres del Consorci, 102 dels 160 concertats no ho fan. En el cas de l'educació secundària, els centres públics que no reporten informació sobre el cost són 11 de 74, mentre dels concertats són 89 dels 140.⁴⁵

► L'encaix entre oferta i demanda: modificacions de l'oferta inicial i assignació de places

El Decret 75/2007 especifica que un cop rebudes totes les sol·licituds, i per tant un cop conegudes les necessitats d'escolarització i la demanda de places, el Consorci té la potestat de modificar l'oferta inicial abans de començar amb l'assignació de places. Per tant, l'oferta de places que s'utilitza per a fer l'assignació no és necessàriament la

⁴⁴ El Decret 11/2021 de 16 de febrer, art. 6.2. Els centres s'han d'abstenir de fer cap mena de difusió (ni activa ni a petició de tercers) d'informacions que puguin tenir efectes negatius en la lluita contra la segregació escolar, d'acord amb les directrius que a aquest efecte faciliti el Departament d'acord amb els articles 77.1.a) i 184.1.c) de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació. En tot cas, es considera informació que pot afavorir la segregació escolar la relativa als resultats de les proves d'avaluació desagregades per centre, les necessitats específiques de suport educatiu, la nacionalitat de l'alumnat, la composició social del centre, la demanda de places i les beques i ajuts.

⁴⁵ El Decret 2/2021 de 16 de febrer estableix a l'art. 6 l'obligació dels centres d'informar sobre

- i) La seva oferta d'activitats complementàries, d'activitats extraescolars i de serveis escolars i els preus corresponents.
- j) Les mesures que té previstes el centre per garantir a l'alumnat amb condicions socioeconòmiques desfavorides un accés equitatiu a aquestes activitats i serveis, amb el suport de les administracions.
- l) Les quotes d'inscripció a les associacions de mares i pares d'alumnes o d'altres associacions, si n'hi han.
- m) Les aportacions econòmiques voluntàries a fundacions en el cas dels centres privats concertats.

M. Assumpció Vilà i Planas

mateixa que l'oferta inicial que les famílies han utilitzat per escollir en quins centres sol·licitar plaça.

Que es pugui modificar l'oferta és especialment sensible en un mecanisme com el de Boston, ja que tal com s'ha exposat, les famílies no expressen les seves preferències reals amb relació als centres sinó que elaboren estratègies per aconseguir maximitzar les seves preferències segons l'oferta disponible. Per tant, tot i que fer aquests ajustos en l'oferta pot ser necessari, sota un sistema en què modificacions en l'oferta de places poden induir a modificacions en els centres demandats per les famílies, **els criteris generals que regeixen aquestes modificacions en l'oferta haurien de ser coneguts per les famílies participants de manera que poguessin ser tingudes en compte a l'hora d'elaborar les seves estratègies.**

- De manera genèrica, el decret que regula el procés recull que es podrà modificar la reserva de places o la capacitat per grup quan l'oferta prevista inicialment no permeti donar una resposta educativa adequada a l'alumnat amb NESE, i les resolucions anuals especifiquen la resta de situacions que justifiquen un augment o una disminució de la ràtio. Tanmateix, la normativa no menciona res de la possibilitat que s'obrin o tanquin grups en determinats centres ni sobre les situacions que justifiquen aquestes mesures⁴⁶.

Alhora, exceptuant algunes situacions molt concretes com ara el reagrupament de germans a un mateix centre o el retorn a Barcelona d'alumnat prèviament escolaritzat a la ciutat, **les decisions sobre quines mesures s'adoptaran per ajustar l'oferta i en quins centres es faran els reajustaments les pren el Consorci a partir de criteris que no són coneguts pels participants al procés.**

- Segons el Consorci, aquestes decisions es prenen basant-se en **criteris tècnics**, tenint en compte la informació disponible i els diferents agents implicats (centres

⁴⁶ El Decret 11/2021 de 16 de febrer a l'art. 60.3 relatiu a la **limitació de ratios** exposa que ha d'estar motivada per alguna de les circumstàncies següents:

a) Garantir l'escolarització equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives específiques que s'incorpora al sistema educatiu un cop el curs ja ha començat.
b) Evitar l'escolarització d'aquest alumnat en centres que ja en tinguin en una alta concentració.
Article 50 Increment del nombre màxim d'alumnes per grup. Es pot aprovar un increment de ràtio a)
Quan no hi ha vacant disponible a la zona educativa.
b) Quan s'afavoreix l'escolarització en centres amb proporcions inferiors d'alumnat amb necessitats educatives específiques.
c) També es poden aprovar si l'Equip d'Assessorament Psicopedagògic recomana l'escolarització en un centre concret sense vacants, en relació amb els supòsits previstos a les lletres c) i d) de l'apartat 1 de l'article 47.

educatius, comissions de garanties, EAP, etc.) i amb l'objectiu de donar una resposta educativa adequada i promoure una distribució equilibrada de l'alumnat. No obstant això, el fet que les famílies puguin conèixer el resultat d'aquestes modificacions, però no les situacions que les han motivat dificulta que entenguin la lògica d'aquestes. Alhora, per les famílies és relativament senzill i poc costós saber com s'ha modificat l'oferta en els centres que han inclòs en la seva sol·licitud, però és més difícil tenir suficient informació per entendre les decisions del Consorci si aquestes no venen acompanyades d'una justificació que els permeti tenir una visió més global de la situació.

El repte és, doncs, com incrementar la transparència del procés sense que el Consorci perdi l'adaptabilitat necessària per donar una resposta adequada a les demandes d'escolarització alhora que vetlla per una distribució adequada de l'alumnat.

- ▶ En aquest sentit, publicar ex-ante els criteris que s'utilitzaran per modificar l'oferta restaria al Consorci aquesta flexibilitat, podent resultar en respostes menys contextualitzades i cegues al comportament de la demanda.
 - ▶ Tanmateix, publicar ex-post els criteris que s'han utilitzat juntament amb el llistat de l'oferta final permetria al Consorci mantenir la flexibilitat necessària per donar una bona resposta i alhora milloraria la transparència del procés.
- ▶ Pel que fa a l'assignació de places, dels tres processos principals (assignació de places a alumnat amb NESE, assignació de places ordinàries a partir de les sol·licituds originals i ampliades i assignació d'ofici), el més transparent i menys discrecional és el d'assignació de places ordinàries utilitzant **el mecanisme de Boston**. En aquest cas, l'assignació es fa basant-se en criteris i un algoritme prèviament establerts i coneguts per a tots els participants. Per tant, **el resultat d'aquest procés és fàcilment reproducible, i per tant auditable**, per a qualsevol persona que compti amb la mateixa informació que té el Consorci per a fer l'assignació: l'oferta de places final, les sol·licituds de les famílies amb l'ordre amb què sol·liciten cada centre i la puntuació derivada dels criteris de prioritat de cada sol·licitud.
- ▶ **Els processos d'assignació de places NESE⁴⁷ i d'assignació d'ofici els criteris concrets que s'utilitzen per decidir quina plaça s'assigna a cada alumne no**

⁴⁷ El Decret 11/2021 de 16 de febrer a l'art. 57. 3. L'assignació dels llocs reservats es fa atenent els criteris següents:

- a) L'escolarització equilibrada de l'alumnat entre els centres de la zona educativa.
- b) La procedència cultural de l'alumnat.
- c) Els informes especialitzats.

M. Assumpció Vilà i Planas

estan detallats en els documents públics. L'únic que s'especifica és l'òrgan responsable de prendre aquestes decisions (les comissions de garanties d'admissió) i les dimensions que es tindran en compte a l'hora de fer l'assignació (preferències de les famílies, informes dels EAP, proximitat, etc.), però sense explicar com. De fet, tot i que el resultat d'aquestes decisions és fàcilment accessible per a tothom un cop ha acabat el procés d'assignació de places perquè els llistats d'alumnes admesos i les llistes d'espera de cada centre són públics, els criteris concrets que ha utilitzat la comissió de garanties per a fer l'assignació de places NESE i les assignacions d'ofici mai són coneguts per les famílies, inclús en els casos en què se'ls ha assignat plaça mitjançant algun d'aquests dos procediments, generant malestar en algunes famílies.

Com que no hi ha uns criteris objectius, prèviament establerts i coneguts per a tots els participants, ser transparent en relació amb els criteris que s'han utilitzat per assignar les places, encara que sigui a posteriori, és important per evitar que aquests processos es percebin com a discrecionals i arbitraris i que es creïn relats paral·lels sobre les intencions de l'administració educativa.

- Tot junt fa que el procés de modificació de places i assignació de places sigui percebut com a poc transparent i discrecional per part d'algunes famílies participants, especialment per part d'aquelles que se'ls acaba assignant plaça d'ofici.

- **Assignació final: reclamacions sobre la plaça assignada i gestió de la llista d'espera**

- Les reclamacions sobre la plaça assignada són resoltes una a una per les comissions de garanties d'admissió, tenint en compte la normativa que regula el procés, la informació sobre la sol·licitud que és objecte de reclamació i la informació proporcionada per la família. En algunes ocasions, a l'hora de valorar i resoldre la reclamació pot existir un espai per la discrecionalitat. En aquestes situacions, la manera com aquesta discrecionalitat és utilitzada acaba determinant la qualitat d'aquestes resolucions.

d) Les necessitats específiques de l'alumnat i els recursos finançats amb fons públics de què disposa el centre per atendre-les.

e) La proximitat del domicili.

f) L'existència de germans al centre.

g) La voluntat dels pares, mares, tutors o tutores expressada en la seva sol·licitud d'admissió.

- ▶ Així, si la discrecionalitat s'utilitza per donar una resposta adequada davant de situacions concretes que la normativa contempla només de forma general o sobre les quals no existeix jurisprudència, la discrecionalitat pot contribuir al fet que el procés sigui capaç d'adaptar-se a situacions inicialment no previstes. Tal com preveu la normativa reguladora del procediment administratiu i és principi de bona administració.
- ▶ En canvi, si aquesta discrecionalitat s'utilitza per prendre una decisió arbitrària, no sostinguda en protocols previs d'actuació o inconsistent amb els criteris utilitzats pel Consorci en casos similars, la resolució atemptarà contra el dret de tot l'alumnat a accedir a l'educació pública en igualtat de condicions, tal com ha remarcat la Sindicatura de Greuges de Barcelona en més d'una ocasió:
Aquest fet implica que decisions posteriors que es prenguin seguint la normativa puguin ser enteses com a no igualitàries si es coneixen casos anteriors en què situacions similars s'han resolt en sentit oposat i aquest canvi de criteri no està justificat, sigui en una modificació normativa o en un canvi en la interpretació de l'autoritat degudament justificat.
- ▶ D'altra banda, els criteris que s'utilitzen per resoldre reclamacions no estan recollits o explicitats en cap dels documents públics que s'han consultat.
El fet que les resolucions de les reclamacions i les raons que les fonamenten no siguin de domini públic, dificulta la tasca de vetllar perquè totes les famílies participants rebin un tracte igualitari. En aquest sentit, la Sindicatura de Greuges de Barcelona s'ha expressat a favor que **els criteris que s'utilitzen per estimar o rebutjar les reclamacions es donin a conèixer a totes les famílies participants.**

Per exemple, els criteris perquè s'assigna plaça pública o concertada, o perquè en determinats casos s'assigna una escola religiosa si la família demanava escola laica. Aspectes aquest sobre els quals les famílies exposen que hi ha "regles no escrites". Tot respectant la potestat discrecional del Consorci, la manca de transparència sobre aquests els criteris fa que les famílies no els puguin tenir en compte a l'hora de configurar les seves llistes de centres de preferència a no ser que la informació els hi arribi per una via més informal.
- ▶ Alhora, només s'apliquen en els casos en què les famílies presenten una reclamació sobre la plaça assignada. En aquest sentit, si el que distingeix a les famílies que presenten reclamacions d'aquelles que no ho fan no és només el seu nivell de

M. Assumpció Vilà i Planas

satisfacció amb la plaça sinó els seus recursos, coneixements i capacitats per tirar endavant una reclamació, això pot suposar que les famílies més vulnerables no es trobin en igualtat de condicions durant aquesta etapa del procés.

Per tant, per garantir la igualtat de totes les famílies que es troben en aquestes situacions caldria establir un procediment que reguli com es resol·dran aquestes qüestions i fer-lo públic així com publicar la jurisprudència administrativa que derivi d'aquests casos, protegint de la manera adequada la identitat dels sol·licitants. Si es fes així, d'una banda, les famílies comptarien amb aquesta informació a l'hora d'establir el llistat de centres de preferència prenent decisions més informades i alineades amb les seves preferències i, de l'altra, podrien reclamar quan no se'ls donés el mateix tracte que a les altres.

- ▶ L'altra qüestió clau de cara a determinar l'assignació final que resulta del procés d'admissió de l'alumnat és **la gestió de les llistes d'espera**. Les llistes i es publiquen conjuntament amb el llistat d'alumnes admesos un cop acabat el procés d'assignació de places, però no s'activen fins que es confirma la matrícula de l'alumnat propi del centre i l'alumnat procedent del procés de preinscripció. Tal com està explicat en els documents públics, els centres els quals quan es genera una vacant han de contactar i oferir la plaça a les famílies que tenen en la llista d'espera seguint l'ordre establert en aquesta, el qual es determina seguint els mateixos criteris que s'utilitzen per prioritzar les sol·licituds.

Per tant, **d'acord amb la descripció del mecanisme que es troba en els documents públics en la gestió de les llistes d'espera no hi ha espai per la discrecionalitat, ja que tant els criteris per conformar-les com les normes que regulen la seva gestió són objectives i conegudes per tots els participants del procés.**

Tanmateix, hi ha dues qüestions relacionades amb les llistes d'espera que generen confusions entre les famílies.

- ▶ La **distància entre la posició en què apareix una família a la llista de sol·licituds ordenades i el nombre de places** no sempre es **correspon amb el nombre que tindran a la llista d'espera**. Això es deu al fet que, com s'ha explicat anteriorment, algunes de les places estan reservades per l'alumnat NESE i que d'acord amb la normativa aquesta reserva es pot augmentar durant

la fase de modificació de l'oferta si el Consorci ho creu convenient per donar resposta als seus objectius d'equitat educativa.

- ▶ La **desactivació de les llistes d'espera uns dies abans de l'inici del curs**, moment en què aquestes queden anul·lades i les noves vacants que es generen en els centres passen a ser utilitzades per assignar plaça a les famílies que han presentat la sol·licitud fora del procés ordinari de preinscripció.

Finalment, tot i que el resultat final que es deriva de la gestió de les llistes d'espera sí que és fàcilment observable per a totes les famílies participants, ja que des del curs 2017-2018 unes setmanes després que iniciï el curs els centres publiquen un llistat amb tot l'alumnat que s'ha matriculat a conseqüència del procés de preinscripció així com el nombre de places vacants un cop finalitzat aquest. **El fet que no es faci pública informació sobre els moviments que s'han donat durant el període en què les llistes d'espera han estat funcionant** (quantes vacants s'han generat a cada centre, a qui han estat ofertes aquestes places o si les famílies han decidit acceptar-la o renunciar-hi), **tampoc contribueix al fet que les famílies percebin aquest procés com a transparent.**

7. CONCLUSIONS

El procés d'admissió de l'alumnat als centres educatius públics i concertats de la ciutat de Barcelona és un procés complex, en el qual participen diversos agents clau, i que persegueix assolir simultàniament objectius tan importants com la garantia d'accés universal a l'escola pública i de qualitat, la promoció de l'equitat educativa i el respecte al dret d'elecció de les famílies participants sobre on escolaritzar als seus fills i filles, cadascun subordinat als anteriors.

1. Pel que fa al primer objectiu, **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 que sorgeixen any rere any, **la planificació de l'oferta educativa encara no impedeix que en la zona d'escolarització segueixin havent-hi alguns desequilibris** que també afecten el segon objectiu de promoció de l'equitat educativa.
2. Si bé, en general, els dèficits de places en la zona escolar s'han reduït els darrers anys, **els problemes de sobreoferta segueixen persistint**, i inclús ampliant-se en zones que de base ja partien de situacions de superàvit.

M. Assumpció Vilà i Planas

3. D'altra banda, a la pràctica **l'escolarització no és gratuïta per la majoria de les famílies**, amb els centres concertats i els centre de les zones més benestants de la ciutat tenint quotes associades a l'escolarització més elevades. Això comporta que **l'oferta efectiva que afronten les famílies amb menys recursos sigui menor si hi ha un conjunt de centres on les quotes d'escolarització actuen com a barrera d'entrada per a elles**.

El Pla de Xoc reverteix aquest problema pels alumnes que en són beneficiaris, els quals gaudeixen de la gratuïtat efectiva, però mentre la gratuïtat no s'expandeixi al conjunt de famílies econòmicament vulnerables aquestes tindran l'accés barrat als centres amb quotes elevades.

4. Amb relació a **la igualtat d'oportunitats educatives**, el Consorci ha desplegat esforços importants per lluitar contra la segregació escolar i vetllar perquè l'alumnat amb necessitats específiques de suport educatiu tingui les mateixes oportunitats d'assolir l'èxit educatiu i que tots els centres de la ciutat contribueixin a aquest objectiu. En aquest sentit, **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**, començant a l'hora de planificar l'oferta i expandint-se fins a la gestió de la matrícula viva. No obstant, això en les zones d'escolarització **encara s'identifiquen desequilibris entre centres pel que fa al nombre d'alumnes amb NESE** que escolaritzen, amb els centres públics escolaritzant-ne més de mitjana que els centres concertats.
5. En segon lloc, una altra qüestió que afecta la igualtat d'oportunitats educatives és **el lloc de residència de les famílies afecta l'oferta de proximitat** que té disponible, tant en nombre de centres com pel que fa a la distància i la titularitat d'aquests.
6. Finalment, pel que fa al **dret d'elecció i la llibertat d'ensenyament** de les famílies, cal destacar que el mecanisme de Boston, sistema mitjançant el qual s'assigna plaça a la majoria de famílies participants, respecte 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 que es té en compte. Alhora, tot i que **no és un mecanisme a prova d'estratègies**, els criteris de prioritització establerts per l'administració educativa (adscripció, proximitat i presència de germans) són bastant coincidents amb els criteris que utilitzen les famílies per establir les seves preferències sobre els centres, fent menys problemàtiques les conseqüències negatives que comporten els mecanismes que no són a prova d'estratègia. **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, valorant per exemple criteris com ara el d'acceptació diferida que són a prova d'estratègies i per tant redueixen desigualtats en les condicions de participació entre famílies més i menys sofisticades.

7. En el cas de les assignacions d'ofici i les assignacions a l'alumnat amb NESE, **no queda clar com es tenen en compte les preferències de les famílies**. Tot i que d'acord amb la informació pública les preferències expressades per les famílies són tingudes en compte, hi ha famílies que són assignades d'ofici a centres que s'allunyen significativament de les seves preferències, sobretot pel que fa a la proximitat al domicili, la titularitat del centre i el posicionament del centre davant la religió. Aquest darrer cas, l'assignació a un centre religiós de famílies amb preferència per una educació laica **és una situació recurrent i sense una solució** reglada.
8. Finalment, les preassignacions en el marc del Pla de Xoc es fan abans de rebre el llistat de centres sol·licitats per les famílies, minvant per tant el seu dret d'elecció de centre. A banda de la capacitat del mecanisme per assolir els seus objectius, una altra qüestió important és si la informació sobre el funcionament del procés i la manera com es prenen les decisions garanteix que l'accés al sistema educatiu es dona en igualtat de condicions. Perquè això passi, és **necessari que les famílies entenguin el funcionament del procés**, la manera com es prenen les decisions que en ell s'adopten i el marc normatiu en què aquestes decisions estan fonamentades, per tal que d'una banda puguin participar-hi de manera efectiva i de l'altra si detecten que se'ls ha causat algun greuge puguin reclamar.
9. En aquest sentit, 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 deu, en part, a què no existeix un document informatiu on s'expliqui de manera detallada i amb llenguatge planer el funcionament del procés d'inici a fi, i per tant 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.

D'altra banda, a què una part de la informació rellevant no és pública, com ara els criteris que s'utilitzen per fer modificacions a l'oferta inicial, per assignar places d'ofici o per assignar places reservades per alumnat NESE, ni tan sols un cop acabat el procés d'assignació de places.

M. Assumpció Vilà i Planas

Finalment, hi ha informació important per les famílies que només es pot obtenir assistint a les jornades de portes obertes, a reunions amb el centre o per vies de comunicació informal amb els centres, com ara el nombre de sol·licituds que ha rebut el centre els anys anteriors i les seves característiques (quantes eren de germans, quantes d'alumnat amb NESE, quina puntuació de proximitat tenien, etc.) o les possibilitats que un cop tancada la preinscripció s'obri un "bolet" al centre. Tenint en compte que, sota el sistema actual que utilitza el mecanisme de Boston per assignar places, aquesta informació és útil de cara a elaborar l'estratègia sobre quins centres sol·licitar, que les possibilitats d'assistir a les portes obertes no són les mateixes per totes les famílies per diversos motius (horaris laborals, cures de persones dependents, etc.) i que algunes famílies coneixen i utilitzen les vies més informals i d'altres no, que aquesta informació no sigui oficial i accessible telemàticament afecta l'accés en igualtat de condicions de totes les famílies.

10. 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 priorització, alumnat admès i en llista d'espera i alumnat matriculat. I per tant, l'assignació ordinària de places és totalment transparent i no discrecional.
11. **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 participants per la falta d'informació. 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 totes les famílies.
12. Valorant conjuntament totes les dimensions analitzades **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 coses, per la no gratuïtat efectiva de l'educació obligatòria.

Val a dir, també, que 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.

13. **De fet, 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** que afecta els processos d'escolarització de tots els municipis de Catalunya.
14. En canvi, **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.

8. RECOMANACIONS

Tenint en compte les anàlisis elaborades i les conclusions extretes, a continuació es fan un seguit de recomanacions. Primer es fan un seguit de recomanacions més generals i després es fan propostes específiques sobre com resoldre algunes de les qüestions que generen més desequilibris en la distribució de l'alumnat o més descontent entre les famílies participants.

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 del procés d'admissió.
- ▶ **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 on 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 i que la informació de què disposa una família depengui el mínim

M. Assumpció Vilà i Planas

possible de la seva capacitat d'assistir a les portes obertes o de l'ús de vies de comunicació informals amb els centres, es recomana:

- ▶ **Ampliar la informació sobre els centres educatius que està disponible de manera telemàtica i centralitzar-la a la “Guia de centres”:** incorporant tota aquella informació que estableix el nou Decret (costos), així com altra informació que faciliti el major coneixement per les famílies.
- ▶ **Cal reforçar els canals formals i mecanismes per igualar l'accés a la informació. I establir 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 en la prioritització i que 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, per part de les comissions de garanties d'admissió i la resolució de reclamacions les famílies participants. Junt amb la publicació de l'oferta final, publicar un document on es detallin les modificacions fetes a l'oferta de places inicial acompanyades de les raons i/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 part de les comissions de garanties d'admissió per a estimar-les o desestimar-les, amb l'objectiu que aquests siguin coneguts i fàcilment accessibles per a tots els participants 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.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari.

Barcelona, maig 2021

M. Assumpció Vilà i Planas

REFERÈNCIES

- Abdulkadiroglu, A., Pathak, P. A., Roth, A. E., & Sönmez, T. (2006). *Changing the Boston school choice mechanism*. National Bureau of Economic Research.
- Balaguer, M. (2014). *Principis d'igualtat i mecanismes d'assignació de recursos: rellevància per a l'anàlisi de polítiques públiques*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Bonal, X., & Zancajo, A. (2019). *Elección de Escuela, Movilidad y Segregación Escolar del Alumnado Vulnerable en Barcelona*.
- Bonal, X., & Zancajo, A. (2020). *Equivalència territorial en la planificació educativa a Barcelona: Diagnòstic i propostes*. Barcelona.
- Calsamiglia, C., Fu, C., & Güell, M. (2018). *Structural estimation of a model of school choices: The Boston mechanism vs. its alternatives*. National Bureau of Economic Research.
- Calsamiglia, C. (2011). *Triar escola a Espanya: teoria i evidència*. Barcelona: Centre de Recerca en Economia Internacional.
- Calsamiglia, C., & Güell, M. (2018). Priorities in school choice: The case of the Boston mechanism in Barcelona. *Journal of Public Economics*, 163, 20-36.
- Capano, G., & Woo, J. J. (2018). *Designing policy robustness: outputs and processes*.
- de Haan, M., Gautier, P. A., Oosterbeek, H., & van der Klaauw, B. (2015). *The Performance of School Assignment Mechanisms*.
- Drew, C. H., & Nyerges, T. L. (2004). Transparency of environmental decision making: A case study of soil cleanup inside the Hanford 100 area. *Journal of Risk Research*, 7(1), 33-71.
- Estatut d'autonomia de Catalunya. (20 / Juliol / 2006). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC 4680)*.
- Hastings, J., Kane, T., & Staiger, D. (2008). Heterogeneous preferences and the efficacy of school choice. *Combines and replaces NBER Working Papers*(12145 and 11805).
- Kern, M. (1999). *Is openness working? A Progress Report*. Seattle, WA: Hanford Openness Workshops .
- Lavy, V. (2010). Effects of free choice among public schools. *The Review of Economic Studies*, 77(3), 1164-1191.

Lavy, V. (2015). *The long-term consequences of free school choice*. National Bureau of Economic Research.

Pathak, P. A., & Sönmez, T. (2008). Leveling the playing: sincere and sophisticated players in the Boston mechanism. *American Economic Review*, 98.4, 1636-52.

Síndic de Greuges de Catalunya. (2016). *La segregació escolar a Catalunya (I): la gestió del procés d'admissió d'alumnat*. Juliol 2016.

Síndic de Greuges de Catalunya. (2016). *La segregació escolar a Catalunya (II): condicions d'escolarització*. Novembre 2016.

Síndic de Greuges de Catalunya. (2020). *Informe sobre els centres educatius amb elevada complexitat davant la crisi derivada de la COVID-19*. Maig 2020.

Whitehead, M. (1991). The concepts and principles of equity and health. *Health promotion international*, 6(3), 217-228.

Declaració Universal de Drets Humans. Adoptada i proclamada per l'Assemblea General de les Nacions Unides, Resolució 217 A (III), de 10 /12/1948.

Conveni Europeu de Drets Humans 1950.Va entrar en vigor el 10 d'octubre de 1979. (BOE núm. 243, de 10/10/1979)

Convenció de Nacions Unides sobre els drets dels infants. En vigor el 2 de setembre del 1990 (BOE de 31/12/1990)

Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics. Va ser adoptat per l'Assemblea General de les Nacions Unides mitjançant la Resolució 2200A (XXI), de 16 de desembre de 1966. Va entrar en vigor el 23 de març de 1976

Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals. Adoptat per l'Assemblea General de les Nacions Unides mitjançant la Resolució 2200 A (XXI), de 16 de desembre de 1966. Va entrar en vigor el 3 de gener de 1976.

Unió Europea. (2010). Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010).

LEI ORGÀNICA 2/2006, de 3 de mayo de *Educación*, (BOE 4/5/2006).

LLEI ORGÀNICA 3/2020, de 29 de desembre, que modifica la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació.(BOE. núm. 340, de 30/12/2020).

LLEI 12/2009. dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència. (DOGC núm. 5422, 16/07/2009)

LLEI 14/2010 del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència. (DOGC núm. 5641, 2/6/ 2010)

LLEI 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona. (DOGC 2801, del 8 /1/1999)

M. Assumpció Vilà i Planas

DECRET 84/2002, de 5 de febrer, de constitució del Consorci d'Educació de Barcelona. (*DOGC*, 3595, del 14 /12/2002)

DECRET 102/2010. (03 / agost / 2010). *D'autonomia dels centres educatius*.

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. (*DOGC num. 4852, del 29/3/ 2007*).

DECRET 11/2021, de 16 de febrer, de la programació de l'oferta educativa i del procediment d'admissió en els centres del Servei d'Educació de Catalunya (*DOGC* 18 de febrero de 2021).