

01

Guies de política educativa local

Planificació educativa
per a l'equitat

Primera edició

Febrer de 2019

Textos

© Xavier Bonal i Adrián Zancajo,
GEPS-UAB

Copyright de l'edició

© Diputació de Barcelona

Edició i producció

Gabinet de Premsa i Comunicació

Coordinació tècnica

Gerència de Serveis d'Educació

Disseny gràfic i maquetació

Gal·la Pascual

Dipòsit legal

B 3931-2019

Índex

Presentació	04
<hr/>	
1. Introducció: equitat i planificació educativa	06
<hr/>	
2. El marc normatiu de la planificació educativa per a l'equitat	12
<hr/>	
3. Els instruments de la planificació educativa per a l'equitat	18
<hr/>	
4. Conclusions: els actius de les polítiques locals per a la planificació educativa	50
<hr/>	

Presentació

L'objectiu d'aquesta publicació és contribuir a que els ajuntaments puguin prendre decisions més i millor informades en l'àmbit de la planificació educativa en base a criteris d'equitat. Els darrers anys, la nostra societat ha viscut canvis socials i transformacions en el sistema educatiu que fan oportú que les administracions públiques duguin a terme accions encaminades a assegurar l'equitat. A més, les evidències ens mostren cada cop més que millorar els sistemes educatius passa, en bona mesura, per reduir-ne els nivells de desigualtats.

Cal dir que els governs locals són protagonistes necessaris en aquest àmbit. Les decisions de planificació educativa preses des de l'àmbit local són claus per a reduir les desigualtats en l'accés a l'escolarització així com també en el procés i els resultats educatius de l'alumnat, especialment en el cas dels col·lectius més vulnerables.

A partir d'aquesta idea, la Guia emmarca la importància de l'equitat en la gestió dels sistemes educatius des de les diferents aproximacions teòriques al concepte de desigualtat educativa (igualtat d'oportunitats, igualtat de nivell mínim de resultats i igualtat de resultats). Tot seguit, es fa una anàlisi del marc normatiu municipal per tal de conèixer quin és el marge de maniobra del qual disposen els ajuntaments. Finalment, s'analitzen els principals instruments a disposició dels ajuntaments a l'hora d'implementar polítiques municipals de planificació educativa.

Espero que aquests continguts siguin del vostre interès i, especialment, que la Guia sigui útil per orientar decisions polítiques que redueixin les desigualtats educatives existents i millorin els nivells d'equitat en la provisió de serveis educatius.

Rafael Homet i Ventayol
Diputat delegat d'Educació
Diputació de Barcelona

01.

Introducció: equitat i planificació educativa

La millora dels nivells d'equitat en l'àmbit educatiu ha adquirit més rellevància en les agendes dels principals organismes internacionals i governs.



Normativa



De fet, l'estratègia europea vigent en l'àmbit de l'educació i la formació (ET2020) situa la promoció de l'equitat i la cohesió social com un dels quatre eixos estratègics que han de guiar les polítiques educatives en el context dels països de la Unió Europea.

Per saber més sobre l'ET2020: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009X-G0528\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009X-G0528(01)&from=EN).

La Llei d'educació de Catalunya considera l'objectiu de l'equitat com un dels principis rectors del sistema educatiu i emplaça les diferents administracions implicades a desenvolupar polítiques que permetin assolir aquest objectiu.

L'evidència internacional mostra que la millora dels sistemes educatius, particularment als països occidentals, passa inexorablement per reduir els nivells de desigualtats dels sistemes educatius: diverses avaluacions i estudis internacionals mostren que els països amb millors nivells d'eficàcia dels seus sistemes educatius (nivells de competències, taxes de graduació o població amb estudis postobligatoris) són també els que tenen millors nivells d'equitat educativa.

És en aquest context, i particularment en l'àmbit de Catalunya, que el rol dels ens locals adquireix una rellevància especial a l'hora de garantir processos d'escolarització que permetin millorar els nivells d'equitat en el conjunt del sistema educatiu.

Les decisions de planificació educativa vinculades a l'oferta escolar, l'assignació de recursos entre els centres educatius o la gestió de l'escolarització dels col·lectius més vulnerables (alumnes de baix nivell socioeconòmic, d'origen immigrant o nouvinguts) són clau per reduir les desigualtats en l'accés, el procés i els resultats educatius dels alumnes.

Una mostra de la importància de l'àmbit local en la reducció del nivell de desigualtats és que, sota un mateix marc legislatiu, municipis catalans amb característiques similars presenten nivells de desigualtats (per exemple, en termes de segregació escolar) molt diversos.



Tot i la importància de l'equitat en la gestió dels sistemes educatius, cal tenir en compte que aquest és un concepte fonamentalment normatiu i subjectiu que s'estableix a partir de diferents criteris de justícia social, i per tant, de diferents concepcions de les desigualtats educatives.

Per tant, l'evidència generada en els darrers anys a Catalunya ens permet afirmar que polítiques educatives en l'àmbit local poden ser efectives a l'hora de millorar l'equitat educativa dels municipis.



Per saber-ne més



Alguns dels estudis elaborats en els darrers anys sobre el fenomen de la segregació escolar mostren com municipis amb característiques molt similars en termes de segregació residencial o proporció de població amb origen immigrant presenten diferències significatives pel que fa a la distribució de l'alumnat d'origen immigrant als centres educatius del municipi.

Vegeu: Síndic de Greuges (2016). "La segregació escolar a Catalunya (I). La gestió del procés d'admissió". (http://www.sindic.cat/site/unit-Files/4155/Informe%20segregacio%20escolar_I_gestiprocesadmissio_defok.pdf).

Vegeu també: Benito, R., i González, I. (2007). "Processos de segregació escolar a Catalunya". (<http://www.fbofill.cat/sites/default/files/464.pdf>).

Tres aproximacions a les desigualtats en educació

Dins del conjunt de tradicions teòriques, existeixen tres grans aproximacions a les desigualtats que són utilitzades més freqüentment en l'àmbit específic de l'educació.

Igualtat d'oportunitats

- > Considera que les característiques individuals, socials o econòmiques (sexe, classe social, nacionalitat) no haurien d'explicar les diferències observades entre els alumnes. Tot i que la igualtat d'oportunitats permet que existeixin diferències entre els individus, aquestes no haurien de relacionar-se amb factors vinculats a les seves característiques. Per exemple, una relació més marcada entre el rendiment acadèmic dels alumnes i el seu sexe indicaria un nivell més elevat de desigualtat d'oportunitats educatives. Aquesta aproximació és la més freqüent per analitzar la situació en termes d'equitat d'un sistema educatiu, i també com a mesura per avaluar els efectes de les polítiques educatives.

Igualtat de nivell mínim de resultats

- > Els sistemes educatius haurien de garantir l'accés a un nivell mínim de resultats a tots els individus, independentment que es puguin observar diferències en els resultats a partir d'un llindar establert prèviament. Per exemple, aquesta aproximació podria tenir com a objectiu el fet que tots els alumnes d'un sistema educatiu assolissin un nivell d'educació postobligatòria, independentment que s'observessin diferències en els nivells assolits (CFGM, CFGS, universitat). Aquesta aproximació és particularment útil a l'hora d'analitzar les desigualtats en el nivell de resultats obtinguts pels alumnes en etapes obligatòries.

Igualtat de resultats

- > Considera que el sistema educatiu hauria de garantir que tots els individus, independentment de les seves característiques i la seva capacitat, obtinguessin els mateixos resultats. Tot i que aquesta concepció de l'equitat pot considerar-se la menys viable des del punt de vista polític, pot resultar especialment útil a l'hora d'avaluar

l'accés a nivells educatius que es considerin fonamentals per al desenvolupament dels infants. És a dir, seria raonable considerar que tots els infants puguin accedir a l'educació 0-3 i, per tant, aspirar a la igualtat de resultats en l'accés a aquest nivell educatiu, independentment de les característiques de l'infant o de la seva família.

Tot i que les diferents concepcions d'equitat no són necessàriament excloents, cal tenir en compte quina d'aquestes concepcions fonamenta el marc normatiu de l'equitat a l'hora de construir indicadors que permetin analitzar aquest fenomen, dissenyar polítiques de planificació orientades a millorar el nivell d'equitat del sistema educatiu i avaluar-ne l'impacte.

Tres moments de les desigualtats en educació

Diferències en l'accés als diferents nivells del sistema educatiu. Tot i que en el nostre context el segon cicle d'educació infantil, l'educació primària i secundària tenen caràcter universal, és possible identificar diferències significatives en l'accés a nivells educatius com l'accés al primer cicle de l'educació infantil o les diferents modalitats d'educació postobligatòria.

Fan referència a tots els àmbits que es poden vincular a les condicions d'escolarització al llarg dels diferents nivells educatius. Les diferències en aspectes com els recursos disponibles, la ràtio alumne-docent o la composició social de l'aula són àmbits que es poden vincular a l'àmbit del procés educatiu dels infants.

Finalment, les diferències de resultats fan referència no només al rendiment acadèmic en proves de competències, sinó que també inclouen altres resultats com la graduació en els diferents nivells acadèmics o l'obtenció de diferents titulacions.

< **Desigualtats en l'accés**

< **Desigualtats en el procés**

< **Desigualtats de resultats**

La combinació de les diferents **concepcions** d'equitat i dels diferents **moments** del procés educatiu definits anteriorment dona lloc a diverses perspectives en l'àmbit de l'equitat en educació.

La taula 1 mostra alguns exemples d'indicadors d'equitat que és possible construir en funció de les dimensions enumerades anteriorment.

Concepció d'equitat

Moment del procés educatiu	Igualtat d'oportunitats	Igualtat de nivell mínim de resultats	Igualtat de resultats
Accés	Accés a estudis universitaris segons nivell socioeconòmic	% d'alumnes que accedeixen a estudis postobligatoris	% d'alumnes que accedeixen a estudis universitaris
Procés	Ràtio alumne-docent segons nivell socioeconòmic del centre	% d'alumnes amb ràtio alumne-docent per sota de 23	Diferències ràtio alumne-docent
Resultats	Diferències de resultats en CB segons sexe	% d'alumnes que assoleixen un nivell mínim de CB	Diferència de resultats en CB entre percentil 25 i 75

Taula 1. Exemples d'indicadors en funció de la concepció d'equitat i el moment del procés educatiu.

Més enllà de la definició escollida, és evident que el nivell d'equitat d'un sistema educatiu depèn d'un conjunt de factors de caràcter estructural que van molt més enllà de l'àmbit estrictament educatiu.

El nivell de desigualtats socials, de pobresa o la segregació residencial condicionen la capacitat dels sistemes educatius per garantir un cert nivell d'equitat educativa. Tot i l'efecte d'aquests factors estructurals, les polítiques educatives s'han mostrat, des de fa anys, com a dispositius que tenen la capacitat de reduir o amplificar les desigualtats de caràcter social.

A escala municipal, la planificació educativa dels ens locals té un paper fonamental a l'hora de millorar els nivells d'equitat educativa. Una planificació educativa elaborada a partir d'un diagnòstic correcte de les desigualtats educatives del municipi i que sigui capaç de desplegar tots els instruments que permet actualment el marc legal pot ser efectiva a l'hora de reduir l'efecte de les desigualtats socials del municipi sobre l'educació.

Mentre que la planificació educativa es pot definir com el procés d'orientació racional i sistemàtic d'activitats i projectes que cal desenvolupar, assignant adequadament els recursos existents per assolir els objectius educatius, una **planificació educativa per a l'equitat** es podria considerar com els processos de decisions i assignació de recursos orientats a assegurar la justícia educativa i el màxim consens entre els membres d'un grup social.

Tot i que actualment el nivell de competències dels municipis sobre l'àmbit de l'educació és limitat, existeix un important marge de maniobra per generar polítiques municipals de planificació educativa que siguin efectives en la lluita contra les desigualtats.

En aquest sentit, l'objectiu principal d'aquest document és analitzar com els principals instruments de planificació de què disposen els municipis poden afavorir nivells més alts d'equitat educativa en l'àmbit local.

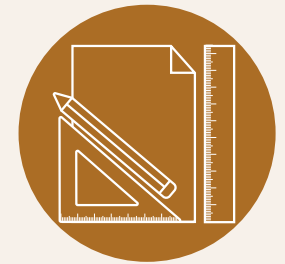
Planificació educativa

Procés d'orientació racional i sistemàtic d'activitats i projectes per desenvolupar.



Planificació educativa per a l'equitat

Processos i assignació de recursos orientats a assegurar la justícia educativa i el màxim consens entre els membres d'un grup social.



El marc normatiu de la planificació educativa per a l'equitat

Les mesures que poden desplegar-se en els processos de programació de l'oferta escolar, en la gestió de l'escolarització, en l'adopció de programes de suport educatiu i en tants altres àmbits rellevants de la planificació educativa s'emmarquen en un conjunt de normes de diferent abast territorial i jerarquia.

Les lleis i altres normes que regulen l'educació a Catalunya defineixen les possibilitats i els límits per al desplegament de les mesures de planificació educativa per a l'equitat.



Normativa



La Convenció dels drets dels infants (CDI), aprovada per les Nacions Unides el 1989, constitueix el marc fonamental en el qual s'han d'inscriure les normes de rang inferior, incloent-hi les lleis orgàniques.

La CDI identifica un conjunt de drets que han de ser garantits pels estats membres:

- El dret a l'educació.
- El dret al desenvolupament de l'infant.
- El dret que els estats vetllin permanentment per l'interès superior de l'infant.



En la mesura que la planificació educativa pot tenir efectes visibles sobre aquests drets, esdevé un terreny de decisió fonamental per assegurar la igualtat d'oportunitats en l'educació i en el desenvolupament dels infants.

Pel que fa als processos d'accés a l'escolarització i regulació de les condicions d'admissió, el marc normatiu actual ens permet identificar:

- La Constitució espanyola (art. 27).
- L'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 21).
- La Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE) (art. 1).
- La Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE, que modifica diversos articles de la LOE).
- La Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC).
- Els textos jurídics fonamentals que fixen els límits i les possibilitats de la planificació.

Bona part de l'**articulat de la LEC**, pel que fa a les condicions d'admissió, recull i amplia elements que són presents en el Decret 75/2007, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics.

Amb caràcter general, l'ordenament jurídic ha de fer compatible el principi de la lliure elecció d'escola amb el principi de satisfacció de necessitats educatives, els quals són principis que fàcilment col·lideixen.

L'ordenament jurídic, en qualsevol cas, deixa prou marge per a la interpretació del legislador –i del polític– per adoptar mesures de planificació educativa per assegurar la igualtat d'oportunitats i l'equitat.



Per saber-ne més



Vegeu una revisió completa del marc normatiu en l'informe del Síndic de Greuges (2016):

http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4155/Informe%20segregacio%20escolar_L_gestioprocesadmissio_defok.pdf

L'ordenament jurídic defineix els procediments i els instruments que permeten a les administracions educatives desplegar les polítiques de planificació educativa per a l'equitat.

Malgrat l'aprovació de la LEC l'any 2009, que ofereix nous instruments per a l'equitat educativa i la reducció de la segregació escolar, el Decret 75/2007 continua vigent per ordenar els procediments del procés d'admissió de l'alumnat.

És més, les mesures normatives que s'han desplegat en els darrers anys, han anat més en la direcció de reforçar la llibertat d'elecció d'escola i el seguiment de la demanda educativa en el procés de planificació que en la direcció de desplegar articles de la LEC que haurien de facilitar l'equitat educativa, especialment l'article 48, relatiu a la corresponsabilització de tots els centres en l'escolarització de l'alumnat.



El marc jurídic actual sembla que no fa justícia a una llarga tradició de política educativa local. Amb tot, en els darrers anys s'han produït progressos significatius en el reconeixement de responsabilitats educatives dels ajuntaments, especialment arran de l'aprovació de la LEC.

Les competències dels ajuntaments en la planificació educativa

En el nostre ordenament jurídic els ajuntaments no disposen de competències exclusives en educació, si bé el govern de la Generalitat els transfereix i delega competències específiques en tres grans àmbits:

- L'oferta del primer cicle de l'educació infantil (que ha de ser autoritzada pel Departament d'Ensenyament).
- L'educació d'adults.
- Els ensenyaments artístics.

Segons la LEC



Normativa



Les competències dels ens locals a la LEC, si bé són deduïbles de diversos articles, són presents especialment en l'article 159. En aquest article es reconeixen les competències pròpies dels ens locals en educació, com són:

- La participació en la programació general de l'ensenyament.
- La intervenció en el govern dels centres docents a través dels consells escolars.
- La participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i la cooperació amb l'Administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment de centres docents públics.

Tot i que la LEC constitueix un pas endavant en el reconeixement del paper dels ajuntaments en l'educació, no desplega totes les possibilitats que oferia l'Estatut d'autonomia del 2006 ni incorpora una mirada local de la planificació educativa.

La LEC consolida allò que entenem com a corresponsabilitat educativa, alhora que configura un model de gestió educativa en què les responsabilitats compartides amb el Departament s'estructuren des d'un principi de subsidiarietat. Així, en la majoria d'espais de decisió, els ajuntaments poden fer propostes i participar, però disposen d'un **marge relativament escàs** de decisió política.

Aquest fet, però, si bé pot limitar els marges d'actuació formal dels ajuntaments, no ha suposat necessàriament un obstacle per tal que molts ajuntaments facin planificació educativa i prenguin decisions polítiques rellevants en l'àmbit educatiu.



Per saber-ne més



Vegeu una anàlisi completa de la LEC des de la perspectiva local en aquest treball de Ramon Plandiura:

<http://www.governlocals.cat/web/.content/Article/documentacio/ordenacio-territorial/Estudi-Llei-educacio.pdf>



Per saber-ne més

Vegeu Bonal, X., i Albaigés, B. (2011). "Les zones educatives com a espais de corresponsabilitat":

https://www1.diba.cat/uliep/pdf/fullejar/48868_fullejar.pdf

La lògica de la corresponsabilitat territorial en educació es consolida en la LEC amb el desplegament de les zones educatives (art.176). La importància política que es va voler donar a les zones educatives es va fer palesa amb la posada en marxa d'un programa experimental abans de l'aprovació de la llei.

No obstant això, vuit anys després de l'aprovació de la LEC, l'article 176 no s'ha desplegat normativament i les zones educatives no s'han posat en funcionament. Les zones estan concebudes en la llei com a instruments de programació d'oferta, d'avaluació i gestió de concerts educatius, d'organització dels centres, de professorat i de serveis educatius o de programació d'activitats extraescolars. Es tracta, doncs, de competències clau en un marc regulatiu que consolida un espai real de corresponsabilitat educativa però que fins ara no s'ha desplegat.

El marc regulatiu actual assegura que els **ens locals** participen de decisions tan importants com les següents:

- La programació de l'oferta educativa.
- La determinació dels llocs escolars.
- La gestió del procés d'admissió de l'alumnat (amb la possibilitat d'establir criteris addicionals propis en el primer cicle de l'educació infantil).
- La creació i la construcció de centres.
- La presència en els diversos òrgans de participació, i singularment, en els consells escolars territorials.

Per fer-ho els ajuntaments participen dels organismes que la LEC disposa, estructurats per zones educatives:

- La Comissió Mixta.
- Les comissions de garanties d'admissió.
- Les oficines municipals d'escolarització.
- Els consells escolars.



La LEC regula les competències de cadascun d'aquests òrgans, els quals de manera conjunta permeten articular bona part de les decisions de planificació educativa.

Segons l'LRSAL

Més enllà de la corresponsabilitat que defineix la LEC, cal destacar l'efecte que l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), pot estar tenint en la contractació pressupostària, tant en l'exercici de les competències pròpies com de les competències delegades.



Normativa

L'**LRSAL** deriva directament de l'aprovació de la modificació de l'article 135 de la Constitució espanyola, que estableix un nou principi de sostenibilitat financera i la impossibilitat que les administracions públiques incorrin en dèficit estructural.

Redueix les competències dels ajuntaments en educació a tasques de supervisió de l'escolaritat obligatòria, la localització i l'obtenció de solars per a noves construccions i la conservació i el manteniment d'edificis de titularitat municipal.

En una disposició addicional afegeix que les normes reguladores del finançament de les comunitats autònomes i de les hisendes locals han de fixar els termes en els quals les comunitats autònomes han d'assumir les competències que es preveuen com a pròpies del municipi en situacions de dèficit estructural.

Tot i que fins avui no hi ha evidències que a cap municipi se li hagin retirat competències pròpies o delegades en educació, no hi ha dubte que la inseguretat jurídica derivada de l'aplicació de l'LRSAL està posant en risc les opcions d'expansió de serveis públics per part dels governs locals.

Els instruments de la planificació educativa per a l'equitat

Aquest apartat identifica els principals instruments de planificació educativa a l'abast dels governs locals que poden contribuir a la millora de l'equitat i la cohesió social en la provisió educativa.

La llista no exhaureix tots els àmbits d'intervenció ni tots els dispositius de política educativa. És una selecció dels instruments més adequats per tal d'assolir una distribució equilibrada de l'alumnat que, per diferents circumstàncies, té necessitats específiques d'escolarització. Els instruments o àmbits d'acció política que s'identifiquen, doncs, són aquells en els quals els ajuntaments tenen capacitat d'intervenció (en coordinació amb el Departament d'Ensenyament).



Queden fora de l'abast d'aquesta anàlisi les competències exclusives del Departament d'Ensenyament, que sens dubte tenen una importància fonamental per construir una planificació educativa per a l'equitat (com pot ser, per exemple, la normativa relativa a l'admissió d'alumnes).

L'obertura o el tancament d'escoles o grups classe

Són decisions que en gran mesura poden venir condicionades per factors externs a la política educativa, i especialment per qüestions urbanístiques. La disponibilitat de sòl urbà, la qualitat de la construcció dels equipaments, els espais disponibles dins l'equipament o la seva versatilitat són alguns dels elements que més poden influir en el marge de maniobra dels ajuntaments i altres administracions en la planificació de l'oferta escolar.

Les decisions sobre obertura o tancament de centres o línies són un dels instruments estratègics més importants des del punt de vista de la planificació educativa per a l'equitat.

Evidentment, a això cal afegir-hi la política pressupostària i la disponibilitat de recursos per a la construcció de nous equipaments, que requereixen inversions notables i de caràcter plurianual.

Les tendències demogràfiques a mitjà termini poden donar sentit o no a determinades inversions, i la presa de decisions cal que tingui en compte l'evolució urbanística i sociodemogràfica a mitjà i llarg termini.

Més enllà d'aquestes consideracions, les decisions sobre obertura/tancament de centres i aules tenen conseqüències clares sobre les desigualtats educatives potencials.

La distribució dels grups socials en el territori, el seu grau de concentració i les pautes de demanda poden condicionar l'impacte de les decisions relatives a l'obertura/tancament de centres. En alguns municipis, per exemple, algunes escoles tenen una demanda que duplica o triplica el nombre de places disponibles, mentre que altres ni tan sols aconsegueixen cobrir la meitat de les places ofertes.

Si les decisions relatives a l'obertura d'escoles i grups es prenen sobre la base del seguiment de les preferències de la demanda –i no a partir d'una planificació estratègica–, el seu impacte sobre **la segregació escolar** i les **desigualtats** pot ser especialment alt.

Decisions esbiaixades en aquest terreny condueixen a l'acomodació de la demanda escolar de les classes mitjanes i mantenen semibuïdes les escoles menys desitjades, que es quedaran sense la possibilitat de cobrir totes les places disponibles i, per tant, rebran l'alumnat d'incorporació tardana al sistema. L'obertura de grups classe en centres amb escassa demanda (sovint associada a la disponibilitat d'espais) també pot impactar negativament en les condicions d'escolarització de centres complexos tant des del punt de vista social com pedagògic. En contextos d'elevada immigració o elevada matrícula viva, un augment d'una línia en centres d'aquestes característiques accentua de ben segur la concentració i la segregació escolars.

Cal que les decisions que es prenguin siguin estratègiques, que cobreixin les noves necessitats en escoles de demanda intermèdia o que apostin per centres amb dificultats però amb un pla de xoc i de transformació sociopedagògica del centre.



Algunes experiències avalen aquestes apostes, sempre arriscades, però preferibles a la política de seguiment de la demanda.

Davant la decisió d'obertura de noves escoles en determinats barris, també cal considerar l'impacte sobre el comportament de la demanda. Sovint, la construcció de noves escoles en noves zones urbanitzades assegura la proximitat d'accés de les famílies, però aquestes escoles poden convertir-se en escoles exclusives per als habitants de zones relativament allunyades del centre i socialment segregades.

El tancament **d'escoles o grups classe** és una mesura sovint impopular i que genera una resistència significativa per part dels col·lectius més afectats.

No obstant això, des del punt de vista de l'equitat educativa, pot resultar estratègic.

La resistència al tancament de grups o escoles en contextos d'un volum d'oferta de places netament superior a la demanda genera importants desequilibris en el procés d'escolarització.

L'excés d'oferta facilita l'elecció de centre i pot contribuir a polaritzar la demanda entre les escoles del mateix barri o districte.

La presa de decisions en aquest àmbit ha de tenir en compte aspectes com els següents:

La proximitat.

El paper de l'escola des del punt de vista de la cohesió social comunitària.

Les possibles conseqüències del tancament d'escoles o grups (escolarització separada de germans en els casos de tancaments progressius, per exemple) com a possibles efectes no desitjats produïts pel tancament.



Per saber-ne més



La Comissió Europea posa èmfasi de manera especial en les polítiques de dessegregació escolar i concretament en el tancament dels centres amb més concentració d'alumnat amb dificultats.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/thematic_guidance_fiche_segregation_en.pdf

Amb tot, respondre a les pressions derivades de la resistència dels afectats pot accentuar la segregació escolar i la desigualtat d'oportunitats.

Rebaixar les ràtios

>



En un context com l'actual, de davallada demogràfica, alguns municipis han optat per rebaixar les ràtios i evitar així el tancament de grups. És una mesura oportuna per reequilibrar l'oferta escolar i reduir els possibles excessos d'oferta.

Fusió d'escoles

>



Altres estratègies com la fusió d'escoles (i/o la seva refundació) o la creació d'instituts escola poden ser adequades per respondre als desequilibris pronunciats de demanda educativa.

En qualsevol cas, la mesura que sovint han aplicat les administracions de **tancar escoles i grups** simplement a partir del comportament de la demanda pot ser problemàtica perquè atorga capacitat exclusiva d'ordenació de l'escolarització al mercat educatiu i **obvia altres factors** clau que ha de considerar la planificació de places escolars.

La detecció d'alumnat amb NEE

El sistema de detecció d'alumnat amb necessitats educatives específiques (NEE) és, juntament amb la reserva de places, l'instrument més estratègic des del punt de vista de la planificació educativa per a l'equitat.

Cap dels altres instruments dirigits a l'escolarització equilibrada no és eficaç si no va acompanyat d'un bon sistema de detecció d'alumnat amb NEE.

El Departament d'Ensenyament distingeix entre diferents tipus de necessitats específiques de l'alumnat:

L'alumnat amb necessitats especials que afecten el **desenvolupament** i l'aprenentatge (discapacitats físiques o psíquiques).

L'alumnat en situació de **desavantatge educatiu** (causat per la seva situació social desfavorida o per la incorporació tardana al sistema).

Els **trastorns d'aprenentatge** o comunicació i les **altes capacitats intel·lectuals**.

Els equips d'assessorament i assessorament psicopedagògic (EAP) són els responsables d'identificar i avaluar les necessitats educatives especials de l'alumnat i fer la proposta d'escolarització. La detecció adequada i rigorosa és el que ha de permetre la identificació de necessitats educatives a cada territori. Un dels problemes habituals per a una detecció adequada té una relació directa amb la capacitat d'identificació.

Si els EAP detecten necessitats un cop els nens ja estan escolaritzats a P3, les possibilitats de respondre a les seves necessitats des d'un punt de vista d'escolarització i des d'un punt de vista pedagògic són molt menors.

Alguns ajuntaments han activat sistemes molt complets de detecció precoç de necessitats educatives específiques a través d'un seguit de mesures que milloren la qualitat i la quantitat de casos detectats.

Les **mesures** més efectives en aquest terreny són:

- **L'anticipació temporal** en el procés d'identificació (iniciant els processos sis mesos abans, o més, del període de preinscripció escolar).
- La col·laboració entre EAP i ajuntaments en la **revisió del padró** d'habitants dels infants que cal escolaritzar.
- La **coordinació** amb altres serveis d'atenció a les persones (serveis socials, EAIA, CAP, CDIAP i altres).
- La realització d'**entrevistes** a famílies.

A Catalunya, el marge de millora en aquest terreny és ampli. Les diferències entre alguns municipis (amb nivells d'identificació extremadament desiguals) reflecteixen una realitat heterogènia pel que fa als procediments d'avaluació i detecció de necessitats.

L'escassa cobertura de la classificació d'alumnat amb NEE en el conjunt del sistema (inferior al 6% de l'alumnat) alerta sobre la necessitat de millorar significativament els procediments i de reconèixer un conjunt de necessitats reals que actualment no són identificades des d'un punt de vista formal.



Cas pràctic: **La tasca de l'OME en la detecció de NEE**

Per a l'equilibri escolar és clau l'estratègia de la reserva de places a infants amb NEE. En aquest municipi la feina comença a la tardor, quan l'OME demana el padró per conèixer tota la població de tres anys. Hi detecta els infants d'origen estranger i rep dels serveis socials els informes dels infants que pertanyen a famílies socialment vulnerables. Es mira quins infants ja tenen germans als centres, i cada escola s'encarrega d'enviar una carta a les famílies i fer la preinscripció. A les famílies dels infants que no tenen germans escolaritzats, l'OME els envia tota la informació sobre l'oferta educativa i els cita a una entrevista personalitzada per informar-los sobre el mapa escolar i detectar possibles casos de NEE, segons un protocol transparent elaborat per l'EAP que es pot aplicar també a instàncies d'informes emesos per les escoles bressol, els serveis socials i el Centre de Desenvolupament Infantil i Atenció Precoç (CDIAP). Els criteris per accedir al dictamen d'alumne amb NEE són la precarietat econòmica, la vulnerabilitat social i el desconeixement familiar del català. Aquesta entrevista personal es fa amb la tècnica de l'EAP, l'assessora de Llengua i Cohesió Social (LIC), el mediador o medidora i la tècnica de l'OME. Posteriorment, es fa un acompanyament personalitzat a les famílies que ho requereixen al llarg de tot el procés de matriculació. A partir de totes les entrevistes personalitzades, s'elabora una llista de possibles infants amb NEE que caldria equilibrar al màxim entre els centres del municipi.

La reserva de places

La reserva de places per a l'alumnat amb NEE està regulada en el 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. Concretament, l'article 19 del decret regula la reserva mínima de dos llocs escolars per grup classe al segon cicle de l'educació infantil, a l'educació primària i a l'educació secundària obligatòria, alhora que estableix la possibilitat que els directors dels serveis territorials del Departament d'Ensenyament augmentin aquesta reserva de places un cop escoltada la comissió d'escolarització (actualment Comissió de Garanties d'Admissió) i els centres afectats.

La reserva de places constitueix, juntament amb el sistema de detecció d'alumnat amb NEE, la mesura més efectiva per assegurar la distribució equilibrada de l'alumnat.

Alguns municipis, especialment al llarg de la dècada del 2000 i en ple procés d'arribada accelerada d'alumnat d'origen immigrant, van acordar augments substancials de reserva de places (de vegades fins a 9 alumnes per grup).

La LEC obre la porta a la fixació de màxims per zones (i no de mínims) en la distribució de l'alumnat amb NEE, amb l'objectiu d'evitar un excés de concentració de l'alumnat amb més risc educatiu en determinats centres.

Ambdues mesures tenen un important pes des del punt de vista de l'equitat del sistema. No obstant això, vuit anys després de l'aprovació de la LEC no se n'ha aplicat cap.



Normativa



La Llei 12/2009, d'educació de Catalunya, per la seva banda, estableix dues mesures significatives pel que fa a la reserva de places en l'article 48.

D'una banda, la possibilitat d'allargar la reserva de places més enllà del període de preinscripció i matrícula, fins a l'inici del curs escolar. Aquesta mesura hauria de permetre ajustar temporalment la detecció d'alumnat amb NEE (i especialment el d'incorporació tardana) a l'inici del curs escolar.

D'altra banda, el mateix article 48.1 assenyala que "l'Administració educativa ha d'establir territorialment la proporció màxima d'alumnes amb necessitats educatives específiques que poden ésser escolaritzats en cada centre en l'accés als nivells inicials de cada etapa i, si escau, la reserva de llocs escolars que, com a mínim, cal destinar-los".

Des del punt de vista de la planificació, els acords sobre reserva de places s'han de vincular amb el volum d'alumnat amb NEE detectat. Una bona detecció, per tant, farà augmentar la reserva de places per sobre del mínim establert per decret. No és recomanable que hi hagi augments de reserva de places arbitraris o no vinculats a la detecció. Un nombre elevat de reserva de places amb una baixa detecció és probable que faciliti la concentració d'alumnat amb NEE als centres amb població més desfavorida i augmenti la segregació escolar al territori.

Així mateix, és aconsellable que els municipis despleguin acords per mantenir la reserva de places en tots els cursos de l'escolaritat obligatòria, amb la finalitat d'aturar l'efecte derivat de la mobilitat interna entre escoles d'un mateix municipi en cursos posteriors a l'accés a l'escolarització.



Cas pràctic:
La política de distribució d'alumnes amb NEE

Aquest municipi aplica una política de distribució d'alumnat amb NEE que inclou fins i tot l'assignació de places escolars a centres no sol·licitats quan se supera la quota de reserves. La demanda inicial de centres públics per part de famílies amb fills amb NEE sobrepassa de manera significativa el volum de places reservades a aquest efecte, contràriament al que passa en el cas dels centres concertats, on el nombre de places reservades supera el de sol·licituds de NEE rebudes. Per mitjà de l'aplicació de la distribució d'alumnat amb NEE s'aconsegueix equilibrar el nivell efectiu de cobertura de les reserves disponibles entre centres públics i concertats. Tot i que el volum d'alumnes amb NEE finalment assignats als centres públics supera el volum de reserva previst inicialment en aquests centres, un bon nombre d'alumnes amb NEE (el 17% del total) és derivat a centres no sol·licitats quan se supera la quota de reserves establerta als centres públics sol·licitats.

La gestió de la matrícula viva

La incorporació tardana de l'alumnat al sistema educatiu –l'anomenada matrícula viva– ha esdevingut un problema de gestió educativa de primera magnitud al llarg dels darrers anys.

Alguns ajuntaments han hagut de respondre a les necessitats d'escolarització d'un nombre molt elevat d'alumnes, en ocasions gairebé en forma d'onada inesperada espontània, i en altres, per problemes de comunicació i planificació entre les administracions estatal i autonòmica.

La **matrícula viva** altera sovint la planificació educativa, i pot desvirtuar fàcilment altres mesures que s'hagin adoptat per tal d'assegurar l'equilibri en la distribució de l'alumnat (com és la reserva de places, per exemple).

En aquest context, els acords sobre els criteris de distribució de l'alumnat d'incorporació tardana que adopti la Comissió de Garanties d'Admissió són clau.

Sens dubte, els acords més eficaços passen per distribuir entre tots els centres l'alumnat d'incorporació tardana, independentment del nombre de vacants de què disposin.

En centres que estan al límit de la seva capacitat, és aconsellable reservar els augments de ràtio precisament per escolaritzar una matrícula viva previsible. Si l'ajuntament, d'acord amb la inspecció, utilitza l'augment de ràtios en els centres que ja funcionen a plena capacitat, desapareix la possibilitat que aquests centres assumeixin matrícula viva i n'augmenta el risc de concentració.



Si no s'estableixen mecanismes de distribució equilibrada de l'alumnat d'incorporació tardana, augmenta la probabilitat que es concentri als centres que disposen de vacants –normalment els centres menys desitjats.

Si no es prenen les mesures oportunes s'accentuen els problemes de concentració de l'alumnat amb més risc educatiu i les dificultats educatives per garantir un procés d'aprenentatge reeixit.

En contextos de davallada demogràfica com l'actual, la mesura que prenen alguns ajuntaments de **rebaixar les ràtios de totes les escoles** pot facilitar una distribució més equilibrada de la matrícula viva, en la mesura que tots els centres tindran espai disponible.

Una mesura complementària interessant passa per la reducció més significativa de les ràtios als centres amb més dificultats per omplir les vacants. Es pot assegurar així que aquests centres no esdevinguin el "dipòsit" per excel·lència de la matrícula viva del municipi.

La gestió de la matrícula viva ha de considerar també les **preferències de les famílies**.

La tendència a l'emulació de les famílies nouvingudes i la percepció d'estranyament i alienació que poden experimentar en determinats entorns socials fan aconsellable una política d'acompanyament activa per part de l'ajuntament i bones estratègies d'acollida per part dels centres escolars. Igualment, de la mateixa manera que pot passar en el cas de la distribució de places d'alumnat amb NEE, cal considerar els mecanismes de transport i menjador com a serveis que facin atractiva l'escolarització en centres que poden quedar més lluny del domicili familiar.

La reducció i l'augment de ràtios

La reducció o l'augment de ràtios és, com acabem d'assenyalar, un mecanisme que pot ajudar a gestionar millor la matrícula viva.

Més enllà d'això, però, les estratègies d'augment o reducció de ràtios d'alumnes per grup són per si mateixes un instrument interessant de planificació educativa que pot resultar eficaç des del punt de vista de l'**equitat** en la gestió de l'escolarització.



Normativa

10%

La normativa actual permet augments de ràtio del **10%** en casos de necessitat (segons el Decret 75/2007).

20%

La situació de crisi econòmica, d'altra banda, va portar el Govern espanyol a aprovar el **Decret 14/2012**, de mesures **urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu**, que, entre altres mesures, preveu la possibilitat que les administracions educatives augmentin fins a un **20%** les ràtios d'alumnes per aula.

Els **efectes del decret** han estat negatius des del punt de vista de l'escolarització equilibrada de l'alumnat. Els augments de ràtio han facilitat la concentració de la demanda dels grups socials més benestants en determinats centres i han perjudicat els centres amb menys demanda. La paradoxa del decret és que es manté vigent com a mecanisme de gestió de la crisi en un context de forta davallada demogràfica i de tancament de grups. Si la planificació educativa admet els increments de ràtio sense cap altre criteri que la capacitat física del centre, els efectes sobre la segregació escolar són òbviament negatius.

Si els augments de ràtio es reserven, en canvi, per a l'escolarització de l'alumnat amb NEE, poden esdevenir un instrument adequat de gestió de la matrícula viva o d'equilibri en la reserva de places.

La **reducció de ràtios** pot esdevenir també un instrument interessant de gestió de l'escolarització equilibrada, en la mesura que en contextos de davallada demogràfica pot assegurar una distribució millor de l'alumnat del municipi entre els centres.

La reducció de ràtios és especialment eficaç si es produeix de manera generalitzada a tots els centres del municipi.

Es pot fer una reducció puntual de ràtios, però cal valorar les conseqüències sobre l'augment de l'estigmatització dels centres. Si les decisions de reducció de ràtios tenen com a únic objectiu evitar el tancament d'alguna escola, les conseqüències d'aquesta decisió poden afectar sensiblement la segregació escolar del municipi i la desigualtat en el procés d'escolarització.



Cas pràctic: Reducció de ràtios i gestió de la matrícula viva

Davant el dèficit permanent de demanda en alguns centres del municipi, el govern local, d'acord amb Serveis Territorials, opta per reduir-ne les ràtios fins a 20 alumnes per aula a P3. Aquesta reducció fa disminuir el nombre de vacants disponibles a les escoles amb menys demanda, i permet evitar la concentració de la matrícula viva als centres més desfavorits. Més enllà de ràtios diferenciades, la Comissió de Garanties d'Admissió va acordar gestionar de manera equilibrada la matrícula viva del municipi, de manera que tots els centres, independentment del seu nivell de demanda, es responsabilitzen de l'escolarització de l'alumnat d'incorporació tardana.

Les adscripcions entre centres de primària i secundària

Un dels elements que van consolidar la LEC i algunes resolucions posteriors va ser l'estrenyiment dels vincles entre escoles i instituts mitjançant les adscripcions entre centres. Des de l'aprovació de la LOGSE, les **transicions de l'escola primària a la secundària** han estat un factor de generació de desigualtats entre l'escola pública i la concertada (que pot integrar tot el procés d'escolarització des dels 3 fins als 16 o els 18 anys d'edat), alhora que han generat itineraris desiguals dins del mateix sector públic.

Assegurar la coordinació entre escoles i instituts mitjançant diverses mesures és una estratègia necessària per assegurar la continuïtat en les transicions educatives i reduir la percepció de risc que tot sovint indueix les decisions d'escolarització.

La continuïtat entre centres de primària i secundària es va reforçar en el seu moment amb mesures com l'atorgament de punts als alumnes que havien d'accedir a instituts de secundària i que tenien germans en centres de primària adscrits. Aquesta mesura, però, des del curs 2016-2017 ha quedat en suspens perquè es considerava que vulnerava el principi d'igualtat d'oportunitats dels fills únics.

Independentment de les mesures de reforç de la continuïtat, les decisions clau des del punt de vista de l'equitat es troben en l'**estratègia de selecció de les adscripcions**. Si els centres de primària amb més dificultats s'adscriuen a instituts també amb dificultats i fins i tot estigmatitzats, es poden consolidar itineraris de desavantatge i d'exclusió educativa i encara allunyar més la demanda de determinats centres de primària.

La creació d'adscripcions que compensin situacions de desavantatge educatiu pot tenir un efecte positiu i fer atractius alguns centres d'educació infantil i primària per a una demanda educativa que tendeix a polaritzar-se socialment en el pas de primària a secundària.

El trencament de situacions de desavantatge educatiu mitjançant les adscripcions pot resultar, doncs, un mecanisme interessant per afavorir l'equitat educativa. No obstant això, tal com assenyalava el Síndic en el seu darrer informe sobre la segregació escolar a Catalunya, aquest és un recurs escassament utilitzat en la planificació educativa.

Les pressions d'una determinada demanda, la proximitat, els equilibris demogràfics i altres consideracions han portat a ignorar aquesta funció de les adscripcions educatives.

És més, un bon nombre de municipis no només no ha actuat en aquesta línia, sinó que ha eliminat les adscripcions per afavorir l'elecció de centre, mesura que pot haver accentuat significativament la reproducció de la segregació escolar.

La creació d'instituts escola

La Llei d'educació de Catalunya (LEC) va obrir la porta a la creació d'instituts escola (IE), amb la qual cosa va recuperar l'experiència iniciada l'any 1932 per la Generalitat republicana d'integrar en un sol centre els nivells d'educació primària i secundària. Malgrat algunes experiències puntuals, no ha estat fins fa poc que el Departament d'Ensenyament o el Consorci d'Educació de Barcelona han impulsat aquesta modalitat d'oferta escolar de manera més significativa.

Les avaluacions dutes a terme sobre les experiències pedagògiques dels IE n'assenyalen la vàlua i la bona acollida que tenen entre els equips docents i les famílies.

En la mesura que integren dues etapes educatives diferenciades, els IE aconsegueixen reduir la incertesa de la transició, aspecte habitualment preocupant per a les famílies. Des del punt de vista de la planificació educativa per a l'equitat, els IE tenen, doncs, la potencialitat de fer atractiva la demanda per a una escola pública integrada i impulsar la transformació educativa de centres de primària o secundària socialment complexos i/o estancats des d'un punt de vista pedagògic.

Ara bé, com en altres estratègies de planificació educativa, la selecció de destinataris de les mesures i els efectes previsibles sobre l'equilibri en el procés d'escolarització són variables fonamentals per obtenir resultats en una direcció o en una altra.

Si la creació d'IE es fa en centres amb una demanda elevada, aquests poden esdevenir institucions de distinció i contribuir a polaritzar encara més la demanda educativa de la zona.

Si els IE són el resultat de fer confluïr centres amb una demanda feble, hi ha el perill de fer crònic l'estigma del centre.

Evidentment, en aquest darrer cas, això dependrà de les mesures complementàries i d'acompanyament que es puguin adoptar per tal d'assegurar una bona imatge del nou centre i un projecte educatiu ben articulat i atractiu.

De la mateixa manera que en el cas de les adscripcions, la combinació entre centres més i menys desitjats en la creació d'IE ha d'entendre's com la millor estratègia des del punt de vista de l'equitat. Evidentment, els criteris de governabilitat tenen el seu pes en aquest tipus de deci-



Vegeu-ne aquí un exemple:



http://csda.gencat.cat/web/.content/home/consell_superior_d_avalua/pdf_i_altres/static_file/documents21.pdf

sions, i les pressions de la demanda poden facilitar o dificultar determinades decisions polítiques.

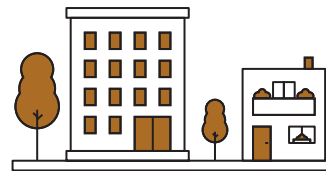
Una bona coordinació entre equips pedagògics i, especialment, la creació d'equips de professionals motivats i competents en l'inici d'aquestes experiències són elements que poden resultar fonamentals per garantir-ne l'èxit.

Els mecanismes de control del frau en el procés d'admissió

El sistema actual de preinscripció estableix una sèrie de criteris de prioritat en funció de les circumstàncies personals i socials dels infants i les seves famílies.

No obstant això, es detecta frau per part de les famílies, i el Síndic de Greuges adverteix que, tot i els diferents criteris que estableixen la puntuació de cada sol·licitant, la major part dels fraus comesos durant el període de preinscripció són els següents:

Proximitat entre el domicili familiar i el centre educatiu



Malalties digestives



Malgrat els anuncis reiterats de les diferents administracions responsables sobre l'enduriment contra el frau en les circumstàncies declarades durant el procés de preinscripció escolar, cada any diversos municipis reporten la detecció de casos de frau durant aquest procés.

Més enllà del frau de caràcter administratiu, l'alteració d'aquestes dades per part d'algunes famílies pot tenir **efectes negatius en termes de la distribució de l'alumnat** en els diferents centres educatius del municipi. Això resta efectivitat a les polítiques de planificació educativa, especialment a les polítiques de zonificació, en l'objectiu de la millora de l'equitat educativa del municipi. Atesa la seva naturalesa diversa, a continuació s'analitzen de manera separada les principals recomanacions en relació amb els fraus en l'empadronament i els certificats de malalties digestives.

Frau en l'empadronament

Dins del conjunt de criteris que s'inclouen en el barem de punts de la preinscripció escolar, la proximitat entre el domicili de la família i el centre educatiu sol·licitat és un dels factors amb més pes a l'hora de prioritzar les sol·licituds d'escolarització que rep un mateix centre educatiu.

Això fa que algunes famílies declari com a lloc d'empadronament durant el procés de preinscripció escolar una adreça que no és el seu domicili de residència habitual, circumstància que fan constar a través del canvi d'empadronament.

L'objectiu d'aquest frau pot ser doble:

- D'una banda, aconseguir els punts de proximitat del centre educatiu desitjat, i que no se situa en la zona d'influència del domicili habitual de la família.
- D'altra banda, aconseguir "sortir" d'una àrea d'influència on es concentren centres educatius no desitjats, amb baixa reputació o estigmatitzats.



Per saber-ne més

Síndic de Greuges (2016). “La segregació escolar a Catalunya (I): la gestió del procés d’admissió d’alumnat”, disponible a:

http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4155/Informe%20segregacio%20escolar_I_gestiprocesadmissio_defok.pdf

Cal tenir en compte que aquest tipus de comportaments poden reduir l’efectivitat de la planificació educativa a l’hora d’aconseguir una distribució més heterogènia dels diferents perfils d’alumnes en els centres educatius del municipi. En aquest sentit, les previsions de l’oferta escolar de places a les diferents zones educatives del municipi elaborades amb l’objectiu de reduir el nivell de segregació escolar poden resultar menys efectives en funció del nombre de sol·licituds que estiguin cometent frau a l’hora de declarar el domicili de residència.



Molt sovint les diligències relacionades amb els falsos empadronaments només s’inicien si existeix una denúncia prèvia per part d’alguna persona afectada.

Tot i que, tradicionalment, aquest tipus de frau és el més detectat pels diferents serveis territorials del Departament d’Ensenyament o per les oficines municipals d’escolarització, un informe recent del Síndic de Greuges sobre la gestió del procés d’admissió de l’alumnat afirma que les mesures preses fins ara no han estat suficients per aturar aquesta pràctica per part d’algunes famílies.

En aquest sentit, cal que la detecció del possible frau en l’empadronament sigui una política activa per part de l’Administració local per evitar que aquest tipus de pràctiques tinguin un efecte negatiu en la distribució de l’alumnat del municipi.

Davant de la impossibilitat, per part dels municipis, de comprovar la veracitat del domicili declarat a la totalitat de sol·licituds de preinscripció escolar, és possible identificar una sèrie de situacions que poden permetre seleccionar les sol·licituds en les quals és més probable que es pugui estar cometent un frau.

Canvis d’empadronament en els mesos previs al procés de preinscripció

Els canvis d’empadronament d’infants en edat de fer la preinscripció escolar en els mesos immediatament previs a aquest procés poden indicar la possibilitat que la família hagi fet aquest canvi amb l’objectiu d’augmentar el nombre de punts de proximitat.



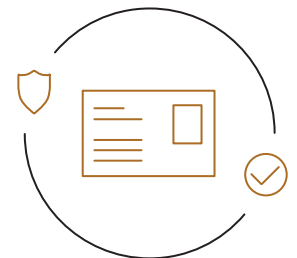
Anàlisi de les persones empadronades al mateix domicili

Un altre element indicatiu d’un possible frau en l’empadronament és el dels infants en edat de fer el procés de preinscripció que es troben empadronats en un domicili on conviuen diversos adults més enllà dels progenitors o tutors legals. La convivència de parents de primer o segon grau pot ser un indicador d’un possible frau en l’empadronament.



Correspondència entre el domicili del document nacional d’identitat lliurat pel pare, la mare o el tutor legal i el que figura en el full de preinscripció

Una manera sistemàtica de poder detectar possibles fraus en l’empadronament declarat durant la preinscripció escolar és la comparació entre l’adreça que consta al DNI lliurat per la persona responsable del menor i la que figura al full de preinscripció. La divergència entre aquestes dues adreces es pot explicar per diversos motius que no necessàriament impliquin frau. En tot cas, la comprovació sistemàtica pot permetre identificar els casos en què sigui necessària una comprovació específica.





Alguns ajuntaments, mesos abans que s'iniciï el procés de preinscripció, tramen una carta a totes les famílies amb infants en edat de fer el procés de preinscripció amb informació sobre el procés i notificant el domicili d'empadronament que en aquell moment figura al padró municipal; també adverteixen que qual-sevol canvi en el padró abans del procés de preinscripció haurà de ser justificat degudament davant de les autoritats municipals.

Evidentment, les situacions assenyalades anteriorment no comporten directament la presència d'un frau en l'empadronament durant el procés de preinscripció, però són útils a l'hora de prioritzar els casos que requereixen una comprovació per part de les autoritats locals.

En cas de detectar empadronaments que no es corresponen amb la residència habitual de l'infant, cal que l'Administració actuï amb la màxima celeritat a l'hora de donar de baixa aquest padró, de manera que no afecti el procés de preinscripció i que l'infant pugui ser assignat d'ofici a un centre educatiu al més aviat possible.

Alguns municipis han posat en marxa algunes mesures preventives per evitar l'aparició d'aquestes pràctiques.

Establir mecanismes de coordinació eficaços entre els diferents organismes implicats, com ara l'Oficina Municipal del Padró, el Departament d'Ensenyament i l'Oficina Municipal d'Escolarització, és indispensable a l'hora de detectar possibles fraus i fer efectives les sancions pertinents.

Frau en el certificat de malalties digestives

Un altre dels àmbits que acumulen una gran part de les denúncies per frau durant el procés de preinscripció és el de les famílies que acrediten que l'infant pateix una malaltia digestiva crònica, criteri que actualment atorga **10 punts en cas d'empat en els barems**.

A petició del Síndic de Greuges, el Departament d'Ensenyament va manifestar recentment la seva voluntat que el barem de malalties digestives desaparegui en els propers processos de preinscripció, però actualment continua vigent com un dels criteris de prioritat.

Detectar el frau en el certificat de malalties digestives cròniques pot resultar complex. La concentració en un mateix centre educatiu o municipi de certificats de malalties

digestives signats per un mateix facultatiu és un dels elements que poden indicar la possibilitat de frau per part de les famílies. A causa del baix percentatge de sol·licituds de preinscripció que acrediten aquest criteri de prioritat, la principal recomanació per evitar el frau és que les administracions de cada municipi comprovin la veracitat del certificat a través del facultatiu que el signa.



Aquest barem de preinscripció es va establir amb l'objectiu d'atorgar accés prioritari als alumnes que per la seva malaltia digestiva havien de dinar al seu domicili (Decret 75/2007). Però la millora en el servei dels menjadors escolars i la possibilitat d'oferir menús específics als infants que ho requereixen ha obert un debat sobre la conveniència de mantenir aquest barem en la preinscripció.

La zonificació escolar

La zonificació escolar és un dels principals instruments de la planificació educativa per garantir una **distribució equilibrada de l'alumnat** entre els centres educatius d'un mateix municipi.

Aquest instrument de planificació educativa és un dels àmbits de corresponsabilitat que pot tenir un efecte més important en la millora de l'equitat educativa:

En molts casos la zonificació escolar ha estat un instrument per establir **zones d'elecció socialment heterogènies**, cosa que facilita una distribució més equilibrada dels alumnes entre els diferents centres educatius.

A més, l'obligació legal, a partir de la LOE i posteriorment de la LEC, que estableix que les **escoles públiques i concertades** hagin de compartir un mateix disseny de zonificació dins de cada municipi, pot facilitar un repartiment més equilibrat de l'alumnat entre ambdós sectors de titularitat.



Per saber-ne més



Els models de zonificació presentats aquí provenen de la proposta de classificació elaborada per Xavier Bonal, Isaac González i Óscar Valiente a l'informe "Les noves oficines municipals d'escolarització: valoració d'experiències i propostes de disseny", que es pot consultar en aquesta web:

<http://www.deprop.net/Continguts/Textos/FLEVIIIIMataro-PonenciaXavierBonalOMEs.pdf>

Tot i això, cal tenir en compte que sovint la zonificació escolar és només un instrument necessari però no suficient per garantir la distribució equilibrada de l'alumnat i que cal tenir en compte les diferents **causes i els diferents factors que poden provocar la segregació escolar** dins del municipi, com ara la segregació residencial, les dinàmiques migratòries, les barreres geogràfiques o la concentració de la població de baixos recursos en zones determinades.

Hi ha diferents models de zonificació als municipis de Catalunya, tot i que la majoria de municipis de Catalunya han optat per un dels **models de zonificació següents**:

Zona única

Tots els infants empadronats al municipi disposen dels mateixos punts pel que fa al criteri de proximitat. La majoria de municipis que han optat per aquest model de zonificació són de mida petita. Tot i que aquest model permet ampliar les opcions de tria disponibles de les famílies, dificulta de manera significativa les possibilitats de la planificació educativa per aconseguir una distribució equilibrada del municipi.

Àrea-escola

S'assigna una àrea d'influència a cada escola; aquest model és freqüent als municipis de mida mitjana. Facilita la planificació de l'oferta escolar, ja que acota la demanda potencial i l'oferta de places de cada àrea del municipi.

Zones múltiples

Aquest model, utilitzat habitualment en municipis més grans, consisteix en la delimitació de diferents zones dins del municipi que agrupen un conjunt d'escoles. Tots els infants empadronats en una zona tenen els mateixos punts de proximitat per a totes les escoles que es troben dins de la zona.

L'evidència mostra que els models de zona única o àrea-escola poden afectar de manera negativa el nivell

de segregació dels municipis. El model de zona única tendeix a reforçar els processos de segregació escolar a través de les diferències en els criteris d'elecció de les famílies de classe mitjana i classe treballadora, ja que aquestes últimes prioritzen més el criteri de proximitat durant el procés d'elecció.

Els models d'àrea-escola poden tenir un efecte negatiu sobre la segregació escolar, ja que reproduïxen l'elevat nivell de segregació residencial present en alguns municipis. Cal tenir en compte que la zonificació escolar té com a objectiu satisfer **dos dels principis establerts per la Llei d'educació de Catalunya**:

- Cal assegurar el dret d'elecció de les famílies en el marc de l'oferta disponible (art. 4).
- La regulació de l'accés als centres educatius ha de vetllar pel principi d'equitat i foment de la cohesió social.

Sovint la voluntat de les administracions locals d'incrementar el nombre d'opcions de tria de les famílies, a través de l'establiment de zones úniques al municipi o l'augment de l'extensió geogràfica de les zones, pot anar en detriment de l'escolarització equilibrada de l'alumnat del municipi i incrementar els nivells de segregació escolar.

L'efectivitat de la zonificació escolar per promoure nivells més elevats d'equitat educativa al municipi, entesa com una distribució més equilibrada de l'alumnat amb un nivell socioeconòmic més baix o d'origen immigrant, depèn de múltiples factors. En tot cas, alguns criteris de planificació poden millorar els efectes de la zonificació sobre els processos de segregació i, per tant, sobre l'equitat educativa del municipi:

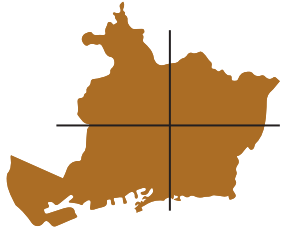


Exemple



Podem trobar una anàlisi dels diferents patrons de l'elecció d'escola segons el nivell socioeconòmic de les famílies en el context de Catalunya (a partir del cas de la ciutat de Barcelona) a l'informe coordinat per Miquel Àngel Alegre "Les famílies davant l'elecció escolar. Dilemes i desigualtats en la tria de centre a la ciutat de Barcelona", disponible a:

<http://www.fbofill.cat/sites/default/files/528.pdf>



Establir zones heterogènies des del punt de vista socioeconòmic que tinguin la capacitat de superar les dinàmiques de segregació residencial del municipi és un element indispensable per aconseguir que la zonificació escolar sigui un instrument útil a l'hora de reduir la segregació escolar. Cal, doncs, dissenyar models de zonificació que, tot garantint el principi de proximitat, siguin capaços de trencar les dinàmiques de barri en la tria d'escola.



Planificar una oferta de places escolars que eviti l'excés d'oferta en determinades zones. L'excés d'oferta de places escolars respecte a la demanda potencial (residents en aquella zona) pot reduir l'efecte buscat a través de la zonificació. Si les zones amb un excés d'oferta de places escolars concentren un elevat nombre de centres educatius desitjats per les famílies del municipi, això pot suposar un incentiu per tal que algunes famílies optin per abandonar la seva zona escolar.



Avaluar la possibilitat d'establir les denominades zones d'excepció, consistents en àrees acotades del municipi on les famílies residents disposen dels punts de proximitat d'escoles que no es troben dins de la seva zona escolar però que són properes des del punt de vista geogràfic. Aquestes zones d'excepció permeten combinar un model de zones múltiples orientat a millorar la distribució de l'alumnat amb el principi de proximitat que ha de garantir la planificació de l'oferta escolar.

Qualsevol proposta de **canvi en el model de zonificació escolar del municipi** amb l'objectiu d'incrementar les opcions de tria disponibles per part de les famílies ha d'avaluar els possibles efectes d'aquest canvi sobre les dinàmiques de la segregació escolar. D'altra banda, és recomanable que les propostes de canvi orientades

a aconseguir una distribució millor de l'alumnat siguin consensuades amb la comunitat educativa per tal de promoure la corresponsabilització dels diferents centres educatius i evitar el possible efecte fugida d'algunes famílies cap a municipis veïns o escoles concertades amb un excés d'oferta.



Exemple

Un exemple de la implementació d'aquestes zones d'excepció és el cas del municipi de Terrassa, que va incorporar aquest instrument el curs 2007-2008 quan va modificar el seu model de zonificació d'àrea-escola a zones múltiples. Podem trobar una anàlisi més detallada del cas de Terrassa a Tarabini, A. (2012). "Terrassa: l'ús de tres variables estratègiques: proximitat, zonificació i planificació". A: Bonal X. (dir.). *Municipis contra la segregació escolar. Sis experiències de política educativa local*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Disponible a:

<http://www.fbofill.cat/sites/default/files/78.pdf>.

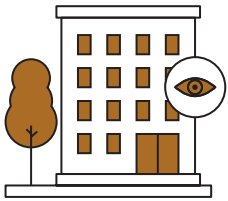
Les polítiques d'informació a les famílies

La informació de què disposen les famílies sobre els centres educatius és, en molts casos, un factor fonamental que condiciona la tria d'escola. Les diferències en la informació facilitada per part dels centres poden condicionar la demanda i la capacitat de la planificació educativa per millorar els nivells d'equitat del municipi.

Una **estratègia de comunicació eficaç** per part del centre pot reduir el nivell d'estigmatització i la percepció negativa del centre per part de les famílies del mu-

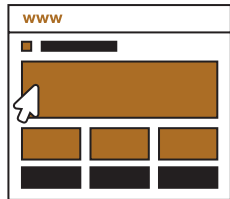
nicipi. Sovint, la intensitat i la capacitat de comunicació dels centres educatius és molt desigual, i en molts casos és causa d'amplificació de les diferències en els nivells de demanda durant el període de preinscripció escolar.

Actualment dues fonts concentren la major part de la informació que reben les famílies per part dels centres educatius:



Jornades de portes obertes

En un context de zonificació escolar en què les famílies disposen de la mateixa prioritat a l'hora d'accedir a diversos centres educatius públics i concertats, les jornades de portes obertes que es fan amb motiu del període de preinscripció escolar tenen un impacte significatiu en les decisions de tria i prioritització de les famílies.



Pàgina web del centre

Cada vegada més, la pàgina web dels centres educatius esdevé una primera font d'informació sobre les escoles que utilitzen les famílies, la qual posteriorment sol complementar-se amb l'assistència a les jornades de portes obertes. Una anàlisi simple de les diferents pàgines web dels centres d'un mateix municipi mostra diferències significatives en la qualitat, la quantitat d'informació disponible i el nivell d'actualització dels continguts.

Des de les administracions locals cal promoure intervencions que permetin avaluar la comunicació del centre amb les famílies i assessorar els centres que se situïn en una posició pitjor en aquest àmbit.

Les actuacions que es promoguin han d'estar orientades a assessorar, acompanyar i formar els centres educatius amb més problemes en l'àmbit de la producció

d'informació i comunicació a les famílies; aquestes actuacions poden resultar efectives a l'hora de reduir les diferències observades. El desenvolupament d'estratègies de comunicació efectives ha permès millorar la reputació d'alguns centres que tradicionalment havien estat fortament estigmatitzats per part de les famílies del municipi.

Els sistemes d'informació sobre els centres educatius promoguts de manera conjunta des dels governs locals permeten reduir les desigualtats en la informació rebuda per part de les famílies, de manera que:

- Un sistema municipal d'informació pot homogeneïtzar el nivell i la qualitat de la informació que reben les famílies.
- Els dispositius d'informació han de transmetre una imatge integrada dels centres educatius que conformen el servei d'educació del municipi.
- Les famílies han de conèixer el cost econòmic real de l'escolarització en cadascun dels centres educatius.

Les mesures d'acompanyament al procés d'escolarització

Les mesures objectives dirigides a assolir una distribució més equilibrada de l'alumnat poden tenir un efecte dèbil si no van acompanyades de polítiques que tinguin en compte els elements més subjectius que caracteritzen el procés d'escolarització i les pràctiques educatives en general. En el terreny de la subjectivitat, de les percepcions que indueixen determinades opcions educatives, hi entren de ple les anomenades polítiques d'acompanyament a l'escolaritat.

S'inclouen aquí totes les estratègies de suport a les famílies, les mesures de suport a l'alumnat més enllà de l'horari lectiu, el suport als centres, l'orientació en els processos de transició educativa i laboral, etc.

Pel que fa a la gestió de l'escolaritat, l'acompanyament a les famílies en el procés previ a la inscripció escolar, en la gestió del mateix procés i al llarg del curs escolar esdevé una eina fonamental per aconsellar i orientar la presa de decisions educatives:

Cal **acompanyar les famílies novingudes** i amb menys coneixement institucional del sistema informant sobre l'oferta escolar i orientant una elecció de centre que eviti la concentració de l'alumnat amb NEE en determinats centres.

Trencar la lògica d'emulació cultural només és possible mitjançant una bona política d'acompanyament i suport a les decisions d'escolarització.

Un segon mecanisme d'acompanyament en el procés d'escolarització passa per orientar i convèncer determinades **famílies amb un capital cultural més elevat** d'accedir de manera col·lectiva a centres amb demanda més feble però amb projectes pedagògics atractius i innovadors.

Aquest tipus d'acompanyament i orientació, menys freqüent, pot resultar especialment adient en famílies en el darrer any d'escola bressol i a les portes d'escollir centre escolar per als seus fills. En les zones amb més demanda escolar i amb moltes escoles pot ser una estratègia interessant de reequilibri de l'escolarització i pot servir per reconduir l'excés de demanda de molts centres.



Exemple



Polítiques d'atracció de la demanda contra la segregació escolar

A la comunitat autònoma d'Aragó s'han dut a terme experiments interessants per tal d'atraure famílies de classe mitjana a centres caracteritzats per escolaritzar majoritàriament població socialment desfavorida. Per fer atractius els centres els govern locals (amb suport del govern autonòmic) ofereixen formació bilingüe (castellà i anglès) en aquests centres més desfavorits. Els ens locals duen a terme una tasca activa de convenciment de la demanda socialment afavorida per tal que optin per centres habitualment no freqüentats per aquests grups socials, i ho fan creant incentius a la demanda, com la formació bilingüe.

A Catalunya, alguns municipis han dut a terme iniciatives *magnet* en l'àmbit de les arts o les ciències, com a mecanisme de revaloració dels centres més desfavorits i d'atracció de grups socials benestants a escoles amb menys demanda.

En tenim un exemple en aquest enllaç: <http://www.fbofill.cat/projectes/magnet-aliances-lexit-educatiu#fjb-pr-publicacions>.

04.

Conclusions: els actius de les polítiques locals per a la planificació educativa

Aquesta guia ha descrit els principals instruments a disposició dels ajuntaments per dur a terme una planificació educativa per a l'equitat. Els dispositius tècnics, en tot cas, tenen poc valor per si mateixos i de manera independent. La seva aplicació ha de respondre a uns principis i a un pla d'acció que els doni coherència i orientació política. Cadascun dels dispositius, doncs, ha de formar part d'un pla de política educativa encaminat a millorar l'equitat del sistema, el qual cal adaptar a les particularitats de cada context local.

Emmarcar el disseny dels instruments d'intervenció en aquests principis pot orientar els governs locals a desplegar una planificació educativa que respongui a l'objectiu de l'equitat i la cohesió social.

Des del punt de vista dels principis subjacents a la planificació educativa per a l'equitat, però, hi ha un conjunt d'aspectes que cal destacar com a **principis orientadors** d'una política educativa per a l'equitat.

Servei públic d'educació

Cal que les decisions de planificació educativa dirigides a la millora de l'equitat s'emmarquin en una concepció d'**interès públic d'educació**.

Per això, és fonamental concebre l'oferta de centres públics i concertats com a part d'un únic servei públic educatiu al territori.

La planificació integrada s'ha de manifestar en aspectes com la zonificació o els acords en la reserva de places. Els municipis, mitjançant el consell escolar municipal o les mateixes comissions de garanties d'admissió, són impulsors de consens i compromís entre tots els centres, i treballen amb la voluntat d'aconseguir un tractament igualitari en tots ells, distribuint equilibradament la matrícula viva i assegurant la reserva de places entre tots els centres.

Corresponsabilitat

Els estudis sobre política educativa local demostren que l'actiu de la corresponsabilitat és potser el valor principal de l'èxit en la planificació educativa.

Així, la capacitat de **generar sinergies** amb el Departament d'Ensenyament (a través de la Inspecció i/o els Serveis Territorials) i amb la comunitat educativa esdevé la variable clau a l'hora d'identificar les millors pràctiques educatives municipals, per davant de les condicions objectives dels municipis —recursos econòmics, volum d'immigració, etc.

En les polítiques de lluita contra la segregació això es fa especialment palès. La complicitat entre les administracions és el més desitjable per impulsar l'escolarització equilibrada. Sovint, els mateixos municipis lideren els acords i la implicació de l'Administració autonòmica i la mateixa comunitat educativa en les mesures encaminades a aconseguir una escolarització equilibrada.

Quan no existeix aquesta complicitat, es redueixen les possibilitats d'acord, i l'aïllament municipal fa que difícilment es puguin tirar endavant polítiques d'equitat.

Si bé no és l'ideal, possibilita dur a terme bones polítiques d'informació, sistemes complets de detecció d'alumnat amb NEE, augments de reserva de places, millores en la zonificació, etc.

Així, un marc normatiu que acostuma a fixar “mínims” en els criteris de planificació no és un impediment per desplegar polítiques d'augment de reserva de places, detecció ràpida i coordinada d'alumnat amb NEE o acords en la distribució equitativa de la matrícula viva.

Més que observar la restricció de competències, els municipis que han estat més actius a l'hora d'impulsar mesures per a l'equitat educativa són els que han fet el possible per donar cobertura legal (mitjançant acords de corresponsabilitat) a les mesures que constitueixen l'agenda de reformes, cercant més les possibilitats que no pas els límits del marc normatiu.

Més enllà del repartiment de l'alumnat

La planificació educativa per a l'equitat no es pot quedar en el disseny de mesures que millorin la distribució de l'alumnat en risc educatiu. Si bé aquestes són mesures essencials per garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés, és igualment cert que rarament tenen l'efecte de millorar per si mateixes l'equitat educativa.

La planificació educativa per a l'equitat ha d'incloure iniciatives vinculades al Pla educatiu d'entorn, mesures d'acompanyament i informació a les famílies, projectes d'innovació pedagògica als centres més desfavorits, programes de lluita contra l'absentisme escolar i un llarg etcètera.

Aquestes mesures contribueixen significativament a alterar les inèrcies de segregació, perquè poden modificar les dinàmiques negatives dels centres més guetitzats i canviar les representacions socials d'escoles sovint més ignorades que no pas directament rebutjades per la ciutadania. La planificació educativa per a l'equitat s'ha d'integrar així en una política educativa municipal àmplia i ambiciosa i que aplegui diversos actors de la comunitat educativa.

La informació com a dret i la pedagogia política

Com ja hem assenyalat en la secció anterior, les mesures de planificació educativa per a l'equitat requereixen un esforç important en l'àmbit de la **informació**.

Sabem que la informació de què disposen les famílies davant de la tria d'escola i els criteris d'escolarització és desigual, i que el dret a la informació per a determinats col·lectius només pot ser garantit per mitjà d'una actuació decidida de l'Administració.

Al mateix temps, els ajuntaments actius en les polítiques d'equitat tenen l'obligació de fer pedagogia de la seva política al conjunt de la comunitat educativa. La intervenció en l'àmbit de l'escolarització equilibrada requereix argumentar i justificar les decisions polítiques per tal que la comunitat educativa accepti i comparteixi els principis que orienten l'acció educativa municipal.

El diàleg constant

Finalment, una bona política educativa per a l'equitat requereix un diàleg intens i constant amb els actors del territori implicats en l'escolarització.

Els equips de govern són conscients que, generalment, només les **mesures enteses i compartides per la comunitat educativa** esdevenen eficaces per a la millora de la qualitat i l'equitat educatives.

En aquest sentit, cal esmerçar esforços per a mantenir un diàleg constant amb les direccions de centre, amb les AMPA i amb l'Administració educativa autonòmica. Els canvis en la zonificació, les modificacions en la reserva de places o les polítiques de reducció de ràtios són exemples de mesures que s'aproven sovint després d'un procés de diàleg intens. Evidentment, no totes les mesures poden tenir el suport de tots els actors, però la disposició a comprendre i compartir la política educativa municipal és sensiblement més bona quan les mesures són explicades i debatudes amb els actors implicats.

Amb la col·lecció de publicacions *Guies de política educativa local* volem posar a disposició dels governs locals uns materials breus de consulta sobre l'aplicació de les polítiques educatives en l'àmbit municipal, orientats a electes i càrrecs directius municipals amb responsabilitats en l'àmbit de l'educació.

Les persones que exerceixen aquestes responsabilitats, especialment si es tracta del seu primer mandat, es poden trobar amb dificultats derivades de la manca de coneixement profund de les competències i recursos disponibles pels ajuntaments a l'empara d'una legislació que moltes vegades no és prou clara. A més, sovint el règim local i sectorial és objecte de modificacions que dificulten el coneixement d'una competència la interpretació de la qual és diversa i es pot prestar a confusió.

Aquestes guies volen facilitar el desenvolupament de les tasques que exerceixen els ajuntaments, abordant les diferents matèries que afecten la gestió del dia a dia en l'àmbit de l'educació.



**Diputació
Barcelona**

**Àrea de Cultura,
Educació i Esports**

Gerència de Serveis d'Educació

Comte d'Urgell, 187.

Recinte Escola Industrial

08036 Barcelona

Tel.: 934 022 950

o.pe.educació@diba.cat • diba.cat/educacio